LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Plus qu'une loi

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Québec, janvier 1992

Gouvernement du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux

Gouvernement du Québec
Ministère de la Justice

92-06596/

Le masculin est utilisé dans ce document uniquement dans le but d'alléger le texte et il désigne aussi bien le féminin.

ISBN 2-550-22818-9

Montréal, le 10 janvier 1992

Monsieur Gil Rémillard
Ministre de la Justice et
Procureur général du Québec
Ministère de la Justice

Monsieur Marc-Yvan Côté
Ministre de la Santé et des
Services sociaux
Ministère de la Santé et des
Services sociaux

Messieurs les Ministres,

J'ai l'honneur de vous transmettre le rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse intitulé « La protection de la jeunesse... plus qu'une loi ».

Notre groupe de travail avait pour mandat de dresser un bilan de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse à la lumière de l'expérience des douze dernières années et de procéder également à une évaluation semblable par rapport à la Loi sur les jeunes contrevenants.

Les membres de notre groupe de travail ont décidé de procéder, dans un premier temps, à l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse. Le présent rapport est à la fois le fruit de nombreuses consultations effectuées depuis plusieurs mois et le résultat d'une analyse approfondie des réussites aussi bien que des difficultés reliées à l'application de cette importante loi.

La première partie se veut l'évocation d'une réflexion partagée par les membres de notre groupe avec les personnes de tous les secteurs œuvrant dans l'application de cette loi autour de grands thèmes fondamentaux tels que: les responsabilités primordiales des parents, le sens du temps chez l'enfant et les nouvelles réalités familiales.

Par ailleurs, nous avons procédé dans les autres parties du rapport à l'analyse des dispositions de la loi, laquelle nous a conduit à de nombreuses recommandations en vue de consolider les acquis de notre système socio-juridique de protection et d'y apporter certains correctifs.

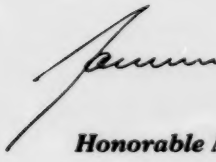
Nous avons conclu que l'excellence d'un système de protection pour les jeunes Québécois en difficulté reposait avant tout sur l'acquisition d'un esprit et d'une mentalité de partenariat entre les parents, les citoyens, les intervenants sociaux et juridiques et finalement l'État lui-même.

Cependant, il nous est également apparu essentiel que soient traduites en termes législatifs clairs en même temps qu'incitateurs ces attitudes fondamentales de collaboration et de concertation à tous égards.

Nos recommandations font appel d'abord et avant tout au sens des responsabilités de tous les adultes que cette loi concerne et leur rappellent leurs obligations. Elles s'appuient aussi sur la conscience sociale la plus élevée pour le plus grand intérêt des enfants du Québec.

Nous vous remercions de la confiance que vous nous avez témoignée en nous donnant cet important mandat et nous vous assurons de notre entière disponibilité pour toutes informations supplémentaires que vous jugeriez pertinentes.

Au nom des membres de notre groupe de travail, ainsi qu'en mon nom personnel, je vous prie d'agréer, Messieurs les Ministres, l'expression de nos sentiments distingués.



Honorable Michel Jasmin

Juge en chef adjoint
Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec
Président du groupe de travail

Avant-propos

LA PROTECTION DE LA JEUNESSE... PLUS QU'UNE LOI

Protéger ses petits est une loi de la vie inhérente à la perpétuation de l'espèce, élan naturel porté par une organisation sociale qui préserve durant les temps premiers de la naissance le lien du petit à ses origines maternelles. Dans nos sociétés, le premier noyau social est la triade familiale, cellule première entourant et protégeant l'enfant. Cette cellule se greffe à la famille élargie et à la communauté par la garderie, l'école, les lieux de loisirs et de culture. Le noyau familial s'inscrit dans une société porteuse de valeurs véhiculées par les lois qui, elles, sont dépositaires de droits, mais également de responsabilités.

Au-delà de toutes les lois, ce sont les liens du cœur et du sang qui unissent parents et enfants. Ces liens doivent se développer et se préserver durant toute la croissance; et pour qu'ils puissent exister, la loi de la nature s'enrichit des lois de la culture par la promulgation des responsabilités sur lesquelles se fonde l'accès à la dignité humaine. Le moment de l'enfance est le moment marquant du destin de l'humain, celui qui s'inscrira dans sa confiance en l'humanité, ou l'en détournera.

En matière d'écologie, le souci de l'environnement fut d'abord le fait de quelques-uns qui ont, par de petits gestes quotidiens et constants, éveillé la conscience collective au point d'en avoir fait une valeur désormais intégrée à nos conduites, dépassant de loin ce que toute loi aurait pu faire. Le souci de l'enfant, traduit par nos actes et nos pensées, participe de la même nécessité de conscience, de la même préoccupation quotidienne constante qui dépasse de loin ce que peut faire une loi.

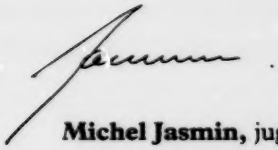
L'État est porteur de la responsabilité collective par ses lois et ses services, mais il ne peut se substituer à la responsabilité individuelle des citoyens, des parents ou des professionnels qui, dans l'exercice de leur rôle auprès de l'enfant, lui reflètent l'humanité dans ses grandeurs et ses faiblesses.

La Loi sur la protection de la jeunesse, dont il faut saluer les acquis relativement à la reconnaissance de l'enfant comme sujet de droit, n'est qu'un outil au service de l'entreprise éducative, qu'une aide à la mise en place de conditions vivifiantes nécessaires à l'épanouissement de l'enfant, mais surtout qu'un rempart dans les situations où sa sécurité ou son développement est compromis.

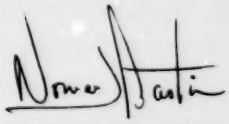
Le recours à cette loi signe une épreuve pour cet enfant, épreuve survenue et peut-être aussi prélude à de nombreuses autres à venir. C'est pour que la suite de son histoire soit la moins dommageable possible que nous en appelons à la responsabilité et à la conscience de tous ceux que cette loi interpelle.

Ce rapport est une modeste contribution à l'amélioration de la Loi sur la protection de la jeunesse. C'est toutefois bien au-delà de la loi que nous sommes invités à témoigner personnellement d'une meilleure humanité.

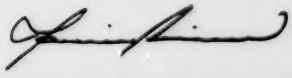
La protection de la jeunesse, c'est plus qu'une loi!



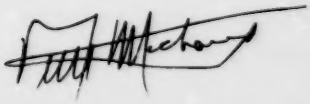
Michel Jasmin, juge en chef adjoint à la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, président du groupe de travail;



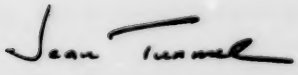
Normand Bastien, directeur de la Division jeunesse au Centre communautaire juridique de Montréal;



Maurice Boisvert, sous-ministre adjoint à la Direction générale de la prévention et des services communautaires, au ministère de la Santé et des Services sociaux;



Pierre Michaud, directeur des Programmes Communauté, Famille et Jeunesse, au ministère de la Santé et des Services sociaux;



Jean Turmel, directeur du Droit de la jeunesse, au ministère de la Justice.

Table des matières

PRÉSENTATION XIII

INTRODUCTION : Des changements dans la continuité 1

1. Une loi en constante évolution 1
2. Une loi dont l'application nécessite des ajustements constants 2
3. Une loi dont l'application comporte des acquis majeurs 5
4. L'application d'une loi encore marquée par des difficultés 7
5. Un rapport qui s'inscrit dans cette continuité 8

PREMIÈRE PARTIE : De quelques rappels utiles sur... 13

1. L'intervention exceptionnelle de l'État pour protéger un enfant 15
2. L'ensemble des droits reconnus aux enfants 16
3. La responsabilité primordiale des parents 17
4. Le sens du temps chez l'enfant 19
5. L'abandon de l'enfant et la responsabilité de l'État 20
6. Les nouvelles réalités familiales 21
7. Les difficultés de l'intervention sociale 23
8. La complexité du processus judiciaire 26

DEUXIÈME PARTIE : L'intervention 31

Chapitre I : Les principes de l'intervention 33

1. Les principes généraux 33

2. Le principe de la recherche de l'intérêt de l'enfant et du respect de ses droits 36

3. Le principe de la primauté de la responsabilité parentale 38

4. Le principe de la prévention 40

5. Le principe de l'engagement de la communauté 41

6. Les règles internes relatives aux mesures disciplinaires 43

7. L'hébergement dans un milieu approprié 43

Chapitre II : La Commission de protection des droits de la jeunesse 45

1. Le pouvoir d'enquête de la Commission et ses modalités d'exercice 46

2. Le rattachement de la Commission et son statut juridique 48

Chapitre III : Les situations visées par la loi 50

1. Les situations d'enfants abandonnés 51

2. Les situations d'enfants victimes d'abus sexuels 53

3. Les situations d'enfants qui manifestent des troubles de comportement sérieux 54

4. Les situations d'enfants présentant des problèmes d'absentéisme scolaire 57

5. La situation des jeunes de 18 à 21 ans 58

Chapitre IV : Une intervention sociale personnalisée pour mieux protéger l'enfant 60

1. Le directeur de la protection de la jeunesse 60

2. L'accès aux services 62

3. Le signalement 63

4. Les mesures d'urgence 65

5. L'évaluation-orientation 68

6. Le choix du régime de protection 71

7. Les mesures volontaires 76

8. La révision 82

9. La tutelle 83

10. Les pouvoirs de surveillance du ministre 84

Chapitre V : Une intervention judiciaire mieux adaptée à la protection de la jeunesse 85

1. Les intervenants au niveau judiciaire 87

2. Le processus judiciaire 91

3. Les règles de fonctionnement 112

4. Les pouvoirs du juge en ce qui concerne les mesures selon l'article 91 de la Loi sur la protection de la jeunesse 129

5. La création d'un Tribunal de la famille 138

Chapitre VI : L'intervention auprès des communautés autochtones et culturelles 140

1. Les communautés autochtones 140

2. Les communautés culturelles 142

TROISIÈME PARTIE : Les conditions d'une intervention de qualité 147

Chapitre I : Pour améliorer les services à l'enfance en difficulté 149

1. La reconnaissance de l'importance de la problématique de l'enfance en difficulté, compte tenu des ressources disponibles 149

2. Le développement de la recherche sociale 151

3. L'encadrement et la formation des ressources humaines 154

4. La concertation entre les intervenants et entre les réseaux 157

5. La sécurité physique des intervenants 159

6. L'information de la population 159

7. La désignation d'un établissement à titre d'institut universitaire dédié à la protection de la jeunesse 160

Chapitre II : Le régime de confidentialité 163

1. Les dispositions légales concernant l'accès, l'utilisation et la conservation des dossiers 163

2. La communication de renseignements nominatifs 164

3. La consultation des dossiers 168

4. La confidentialité du dossier porté en appel 169

5. Les avis transmis à la Commission de protection des droits de la jeunesse 169

6. La conservation du signalement non retenu 170

7. La conservation des dossiers aux fins d'archives 171

Chapitre III : Les dispositions pénales 172

1. Les nouvelles infractions 172

2. La sanction 174

CONCLUSION 175

ANNEXE I : Personnes et organismes consultés 177

ANNEXE II : Personnes et organismes ayant soumis des mémoires 183

ANNEXE III : Bibliographie 185

Présentation

En décembre 1990, le ministre de la Justice et procureur général du Québec, Monsieur Gil Rémillard et le ministre de la Santé et des Services sociaux, Monsieur Marc-Yvan Côté, créaient un groupe de travail pour procéder à l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse et de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants. Douze ans après la mise en vigueur de la Loi sur la protection de la jeunesse et sept ans après celle de la Loi sur les jeunes contrevenants, il devenait important de faire une évaluation de l'application de ces lois, afin d'en mesurer les acquis, d'en identifier les difficultés et de proposer des correctifs susceptibles aussi bien de consolider ces acquis que d'atténuer ces difficultés.

Le groupe de travail est composé des membres suivants :

- Monsieur le juge Michel Jasmin, juge en chef adjoint à la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, président du groupe de travail ;
- Monsieur Maurice Boisvert, sous-ministre adjoint à la Direction générale de la prévention et des services communautaires, au ministère de la Santé et des Services sociaux ;
- Maître Normand Bastien, directeur de la Division jeunesse au Centre communautaire juridique de Montréal ;
- Monsieur Pierre Michaud, directeur des Programmes Communauté, Famille et Jeunesse, au ministère de la Santé et des Services sociaux ;
- Maître Jean Turmel, directeur du droit de la jeunesse, au ministère de la Justice.

Ont constamment participé aux consultations et aux délibérations de notre groupe de travail :

- Maître Jeanne Houde, avocate à la Direction des affaires juridiques, au ministère de la Santé et des Services sociaux, à titre de secrétaire ;
- Maître Renée Joyal, avocate et professeure au Département de sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal, à titre de conseillère.

Le mandat de notre groupe de travail

Le mandat confié à notre groupe de travail était le suivant :

- faire le bilan de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse et le constat de son fonctionnement, à la lumière de l'expérience des quelque dix dernières années et des objectifs que le législateur s'était fixés au moment de son adoption ;
- étudier également l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants ;
- dégager des mesures concrètes pour renforcer les acquis de ces lois et en corriger les difficultés d'application ;
- faire part de toute autre recommandation jugée pertinente.

Le fonctionnement de notre groupe de travail

Les membres de notre groupe de travail ont décidé de procéder, dans un premier temps, à l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse. Pour ce faire, nous avons consulté de nombreuses personnes et plusieurs groupes concernés par les questions relatives à la protection de la jeunesse. Nous avons reçu dix-sept mémoires de la part des groupes, associations et personnes dont la liste apparaît à l'annexe II. De plus, notre groupe de travail a analysé une abondante documentation : textes, documents, rapports, études, recherches et textes de lois provenant de milieux étrangers. On trouvera également la liste de ces documents à l'annexe III du présent rapport. Nous avons effectué enfin de très nombreuses rencontres et consultations avec des jeunes, des intervenants, des juges, des experts et divers organismes et associations, comme en témoigne la liste qu'on trouvera à l'annexe I de notre rapport.

La tenue de ces rencontres et de ces consultations nous a permis de mesurer l'ampleur des problèmes qui nous ont été soumis. Nous avons pu également constater l'intérêt et les attentes que suscitait la création de notre groupe de travail. Nous sommes convaincus que le présent rapport n'aurait pas pu être produit sans la précieuse collaboration de toutes les personnes que nous avons consultées et que nous avons écoutées avec le plus profond intérêt.

Les limites du présent rapport

Ce premier rapport ne présente que l'évaluation que nous avons faite de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse. En 1992, nous produirons un deuxième rapport qui fera état de notre évaluation de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Par ailleurs, nous avons dû, par la force des choses, nous imposer certaines limites pour réaliser efficacement le mandat qui nous était confié. Ainsi, nous ne prétendons nullement

présenter un bilan exhaustif des modalités d'application de cette loi depuis les treize dernières années. Nous n'avons pas non plus tenté d'évaluer l'ensemble de la problématique vécue par la jeunesse du Québec. Un tel exercice aurait été irréaliste et aurait suscité des attentes disproportionnées par rapport à la tâche que nous pouvions réellement accomplir.

C'est pourquoi, tout en faisant globalement état des principaux acquis et difficultés que nous avons constatés dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, nous avons davantage axé nos réflexions sur les dispositions législatives elles-mêmes. Cette orientation nous permettra de proposer au législateur certaines modifications qui permettront de renforcer les acquis qui se sont manifestés dans son application et de corriger les principales difficultés qui nous ont été signalées par les personnes et groupes que nous avons consultés.

La structure du rapport

Dans l'introduction du rapport, nous rappelons brièvement les *grandes phases de la réforme* entreprise depuis l'adoption, en 1977, de la Loi sur la protection de la jeunesse. Puis nous présentons à grands traits les principaux acquis, de même que certaines difficultés importantes qui demeurent dans l'application de cette loi.

Dans la première partie du rapport, nous voulons communiquer à toutes les personnes concernées par l'application de la loi et cela, dans un style que nous avons voulu à dessein inspirant et évocateur, l'esprit qui nous a animés tout au long de notre démarche de consultation et de réflexion. Il nous est apparu important de rappeler, dès le départ, à tous ceux qui sont concernés par l'application de la loi, les *grandes préoccupations que nous devons tous partager* si nous voulons que la protection de la jeunesse soit plus qu'une loi!

La deuxième partie du rapport est exclusivement centrée sur ce qui est au cœur du système de protection: *l'intervention* auprès d'un enfant et de ses parents. On y traite successivement des principes de l'intervention, de la Commission de protection des droits de la jeunesse, des situations d'enfants visées par la loi, de l'intervention sociale, de l'intervention judiciaire et enfin, de l'intervention auprès des communautés autochtones et culturelles.

- Dans le premier chapitre de cette deuxième partie, nous rappelons les *grands principes qui sous-tendent la loi,* de même que les droits qu'elle reconnaît à l'enfant. Nous proposons ici un certain nombre de recommandations visant à clarifier et à renforcer ces grands principes, de même que certains droits spécifiques de l'enfant.

- Dans le chapitre II, nous analysons les diverses questions posées à l'endroit de la *Commission de protection des droits de la jeunesse.*

· Le chapitre III analyse un certain nombre de *situations d'enfants* spécifiques visées par la loi et présentant différents problèmes d'application et d'interprétation, soit celles des enfants abandonnés, des enfants victimes d'abus sexuels et de ceux qui manifestent des troubles de comportement sérieux. Dans ce chapitre, nous examinons également les problèmes posés par l'application de mesures de protection à des jeunes de 18 à 21 ans. Nous formulons des recommandations afin de mieux circonscrire ces diverses situations.

· Le chapitre IV analyse le *processus d'intervention sociale* établi par la loi pour assurer la protection de l'enfant. Nous y présentons un certain nombre de recommandations pour clarifier le rôle du directeur de la protection de la jeunesse, améliorer les services qu'il dispense et apporter des précisions aux différentes étapes du processus d'intervention.

· Le chapitre V, dans un style qui est inévitablement technique, propose des modifications importantes au *processus d'intervention judiciaire* de façon à le rendre plus souple et plus accessible. Nous y formulons de très nombreuses recommandations pour améliorer chacune des étapes du processus d'intervention judiciaire, recommandations qui auront des répercussions sur la pratique des intervenants judiciaires.

· Le chapitre VI aborde deux réalités importantes dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse : l'intervention auprès des *communautés autochtones* et auprès des *communautés culturelles*. Les recommandations visent à adapter davantage nos systèmes et nos interventions aux caractéristiques de ces communautés de la société québécoise.

La troisième partie du rapport regroupe *un ensemble de conditions* qui, chacune à sa façon, contribue ultimement à assurer efficacement la protection des enfants : d'abord les conditions essentielles à la création d'un environnement propice à l'intervention, puis l'ajustement du régime de confidentialité et enfin, le renforcement des dispositions pénales.

· Dans le premier chapitre de cette partie, nous présentons les conditions essentielles à la *création d'un environnement* propice à l'intervention tant sociale que judiciaire. Ces conditions sont la reconnaissance de l'importance de la problématique de l'enfance en difficulté compte tenu des ressources, du développement de la recherche sociale, de l'encadrement et de la formation des ressources humaines, de la concertation entre les intervenants et entre les réseaux, de la protection et de la sécurité des intervenants, de l'information de la population et de la désignation d'un établissement à titre d'institut universitaire dédié à la protection de la jeunesse. Des recommandations tendent à actualiser chacune de ces conditions.

· Le deuxième chapitre de cette troisième partie porte sur les différents volets du *régime de confidentialité* particulier à la Loi sur la protection de la jeunesse : l'accès, l'utilisation, la consultation et la conservation des dossiers, la communication de renseignements nominatifs en diverses situations, par exemple, lorsqu'un dossier est porté en appel. Nos recommandations

visent à assouplir et à ajuster le régime de confidentialité tout en préservant sa crédibilité et la protection qu'il assure aux enfants.

· Enfin, pour assurer un plus grand respect de la loi et pour refléter davantage la réalité des années 1990, le dernier chapitre recommande de prévoir de *nouvelles infractions* sur le plan des dispositions pénales et propose de hausser les *amendes* prévues.

Remerciements

Tout au long de la démarche de consultation et de réflexion que nous avons menée depuis dix mois, nous avons obtenu une collaboration très précieuse de la part des personnes et des groupes que nous avons rencontrés et consultés. Nous avons également apprécié au plus haut point les nombreuses expériences, études, recherches et travaux de toutes sortes dont nous avons pris connaissance et qui nous ont permis de formuler bon nombre de recommandations que nous présentons dans notre rapport. Nous tenons à remercier vivement tous ceux et toutes celles qui nous ont apporté cette précieuse collaboration. Sans eux et sans elles, il nous aurait été tout à fait impossible de mener à bien le mandat qui nous a été confié.

Nous voulons également remercier ici le ministère de la Justice et le ministère de la Santé et des Services sociaux, de même que les professionnels et le personnel de ces ministères qui ont participé à l'élaboration et à la dactylographie de nombreux documents.

Nous désirons remercier aussi, pour leur précieuse collaboration à l'élaboration de certains textes, Mesdames Louisiane Gauthier, Isa Iasenza, Michelle Rioux et Françoise Rolland, de même que Messieurs Denis Lapointe et Claude Perreault.

Nous remercions également Mesdames Sheila Ataman, Denise Vandale, Line Daigle, Chantal Labelle et Claire Brodeur pour leur travail de micro-édition.

Nous tenons à souligner la contribution exceptionnelle de Maître Jeanne Houde qui a effectué le compte rendu de chacune des rencontres de notre groupe de travail et qui a rédigé certaines parties du présent rapport.

Nous remercions enfin Messieurs Jean-Guy Myre et Serge Leblanc pour leur précieux travail de collaboration à la rédaction finale du rapport.

Introduction

DES CHANGEMENTS DANS LA CONTINUITÉ

Notre loi québécoise sur la protection de la jeunesse est le résultat d'un long cheminement historique. Nous pouvons affirmer qu'elle a désormais acquis ses lettres de noblesse tout en admettant qu'elle connaît toujours, après treize ans, certaines difficultés d'application. C'est une loi en constante évolution, une loi qui s'est enrichie progressivement, au fil des années, d'acquis incontestables, mais qui traîne encore certaines difficultés. Enfin, une loi qui nécessite toujours certains ajustements.

1. UNE LOI EN CONSTANTE ÉVOLUTION

L'adoption, en 1977, de la Loi sur la protection de la jeunesse constitue, à n'en pas douter, un point tournant dans l'histoire de la protection de l'enfance au Québec. Mais elle est elle-même le *fruit d'un long mûrissement historique*.

Qu'on pense à la loi de 1869 concernant les écoles industrielles qui présentait, au Québec, les premiers balbutiements d'une loi de protection de l'enfance ou à celle de 1944 qui n'a jamais été mise en vigueur. Qu'on pense surtout à la Loi *de* la protection de la jeunesse de 1950 qu'on a appliquée chez nous jusqu'à il y a un peu plus de dix ans. Sans compter les nombreux projets et avant-projets de loi des années 1960 qui, tour à tour, ont fait l'objet de nombreuses réflexions et commissions parlementaires. Tous ces jalons ont contribué, chacun à sa façon, à faire évoluer lentement mais progressivement, le système québécois de protection de l'enfance vers ce qu'il est devenu aujourd'hui.

Ce qui *caractérise avant tout notre loi actuelle*, celle qui a amorcé la réforme de 1977, c'est qu'elle a promu les droits fondamentaux et les droits spécifiques de l'enfant à protéger. Autrefois *objet* de droit, l'enfant au Québec est devenu *sujet* de droit à part entière. La loi a introduit l'obligation de signaler les situations d'enfants en difficulté, tout en insistant sur la responsabilité première du milieu parental et sur l'importance d'engager l'enfant et ses parents dans tout processus d'aide les concernant. Elle a mis en place de nouvelles instances tant sociales que judiciaires. Elle a introduit des changements majeurs dans les pratiques professionnelles, changements dont les répercussions se font sentir encore aujourd'hui.

Très tôt après la promulgation de la Loi sur la protection de la jeunesse sont apparus des *mécanismes de coordination et de concertation*:

- la Table centrale de consultation et de concertation qui, en octobre 1980, a permis de combler un vacuum inquiétant au plan de la concertation provinciale entre les diverses catégories d'intervenants[1];
- la Table des directeurs de la protection de la jeunesse qui vise à assurer l'uniformité d'interprétation de la loi;
- le mécanisme de concertation interministériel permanent mis sur pied conjointement par le ministère de la Justice et celui de la Santé et des Services sociaux;
- la conclusion d'une entente entre le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Services sociaux relativement aux services destinés aux jeunes d'âge scolaire handicapés ou en difficulté d'adaptation en 1990.

Dans les premières années d'application de la loi, il faut le reconnaître, *l'accent prioritaire mis par le législateur sur le respect des droits de l'enfant* a entraîné certains effets non désirés que personne n'avait prévus ni souhaités. Ainsi, il est venu rompre l'équilibre entre les droits de l'enfant reconnus par la Loi sur la protection de la jeunesse (délais, procédures, avis, révision) et ses droits fondamentaux (droit à la protection, droit au développement affectif et social, etc.). Mais surtout, il est venu minimiser, comme dans l'ancienne loi de 1950, le principe — pourtant mis de l'avant par le législateur — de la responsabilité première des parents à l'endroit de leur enfant.

La *Commission parlementaire spéciale* sur la protection de la jeunesse, présidée par Monsieur Jean-Pierre Charbonneau, allait rectifier le tir en 1984. Le législateur réintroduisit alors la notion «d'intérêt» de l'enfant abandonnée en 1977 et la rendit complémentaire à celle du «respect de ses droits». Il réaffirma encore plus clairement le principe de la primauté de la responsabilité parentale. Sans remettre en cause les objectifs fondamentaux de la loi, le législateur consolida les acquis des premières années d'application et apporta des correctifs aux lacunes qu'elles avaient révélées.

2. UNE LOI DONT L'APPLICATION NÉCESSITE DES AJUSTEMENTS CONSTANTS

Déjà porteuse d'acquis significatifs, mais également de lourdes difficultés, l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse a nécessité des ajustements constants depuis son adoption.

1 | Source: Assemblée nationale du Québec, *Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse*, Les Publications du Québec, 1982

A) LES LISTES D'ATTENTE

Année après année, le nombre de situations d'enfants signalées aux directeurs de la protection de la jeunesse ne cessa de croître. L'insuffisance des moyens leur permettant de répondre à la demande à l'intérieur de délais acceptables engendra bientôt d'*intolérables listes d'attente*, aussi bien à l'étape de l'évaluation des situations d'enfants signalées qu'à celle de l'application des mesures pour les protéger.

À compter de septembre 1986, alors que le volume de situations en attente d'évaluation atteignit une pointe de près de 3 500, le ministère de la Santé et des Services sociaux, les Conseils régionaux de la santé et des services sociaux et les Centres de services sociaux s'engagèrent dans des actions intensives pour apporter des solutions à ce problème d'engorgement chronique et de manque d'accessibilité aux services de protection de la jeunesse :

- investissement par le Ministère, entre 1986 et 1990, de près de 9 millions de dollars pour consolider les services à l'évaluation et à la prise en charge en protection de la jeunesse dans les centres de services sociaux ;
- implantation et coordination par les Conseils régionaux de la santé et des services sociaux de comités locaux et injection d'une somme de 1 400 000 $ pour favoriser une approche globale et concertée du système de protection de la jeunesse ;
- mise en place de mesures financières, organisationnelles et professionnelles afin d'améliorer les services de protection de la jeunesse : par des sessions de formation conjointes des intervenants des diverses catégories d'établissements, par une gestion serrée des listes d'attente, par l'établissement de priorités, etc.

En dépit de ces investissements successifs, les listes d'attente, bien que diminuant, avaient cependant tendance à se reconstituer périodiquement, d'abord à l'étape de l'évaluation, puis à celle de l'application des mesures.

B) LES ÉCARTS DANS L'INTERPRÉTATION ET L'ORGANISATION DES SERVICES

L'expérience des premières années a fait ressortir l'existence de nombreux écarts dans l'interprétation et les modalités d'application de la Loi sur la protection de la jeunesse dans les différentes régions du Québec et entre les diverses catégories d'établissements.

Cette constatation fut l'occasion d'entreprendre, entre les années 1988 et 1991, une période d'intense réflexion et de réaliser d'importantes études sur la façon d'appliquer la Loi sur la protection de la jeunesse.

Une première étude portant sur l'analyse des activités de réception et de traitement des signalements, d'évaluation et d'orientation en protection de la jeunesse a été produite en 1988

par un groupe de travail sous la direction de Monsieur Jean Harvey[2]. Ce rapport analyse systématiquement le fonctionnement aux premières étapes névralgiques du processus d'intervention en protection de la jeunesse et propose des correctifs et des ajustements majeurs. Il traite notamment des délais maximaux d'intervention du directeur de la protection de la jeunesse aux étapes clés de décisions : la rétention du signalement, le premier contact avec le système-client, la décision sur la compromission, etc. Il fait également ressortir la nécessité de réduire à un niveau acceptable les différences importantes de fonctionnement dans les diverses régions du Québec.

Dans les années qui suivirent, le Rapport Harvey engendra une série d'actions visant à en appliquer les recommandations :

- préparation de plans directeurs d'implantation dans chaque Centre de services sociaux ;
- élaboration de protocoles d'intervention clinique pour chacune des étapes concernées du processus d'intervention[3] ;
- élaboration de protocoles régionaux entre les établissements : entre le directeur de la protection de la jeunesse et les Centres locaux de services communautaires, entre le directeur de la protection de la jeunesse et les centres de réadaptation[4] ;
- préparation d'études complémentaires sur l'encadrement des intervenants en protection de la jeunesse[5], de même que sur l'application des mesures d'urgence et le choix du régime de protection[6] ;
- mise en place d'un projet de révision des systèmes d'information en protection de la jeunesse ;
- allocation de ressources de bureautique aux Centres de services sociaux ;
- mise en place de sessions de formation spécifique dans chaque Centre de services sociaux pour appliquer le Rapport ;
- préparation, en 1990-1991, d'un bilan par le ministère de la Santé et des Services sociaux sur le suivi des plans directeurs d'implantation du Rapport Harvey.

2 | HARVEY, Jean. *Rapport sur l'analyse des activités de réception et de traitement des signalements, d'évaluation et d'orientation en protection de la jeunesse*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1988. Ce rapport est parfois appelé le « premier Rapport Harvey » ou le « Rapport Harvey I ». Dans le présent rapport, nous le désignerons sous le nom de « Rapport Harvey ».

3 | Ces protocoles portent sur la réception et le traitement des signalements, sur l'évaluation, sur l'orientation et sur l'intervention minimale terminale.

4 | Ces protocoles sont relatifs aux situations d'enfants signalées au directeur de la protection de la jeunesse alors qu'ils sont déjà sujets d'une intervention par un Centre local de services communautaires ou un centre de réadaptation.

5 | FOUCAULT, Pierre. *Rapport sur l'encadrement en protection de la jeunesse dans les Centres de services sociaux*, Services-conseils en gestion clinique, 1989. Ce document est un rapport complémentaire au Rapport Harvey.

6 | HARVEY, Jean. *Rapport sur les mesures d'urgence et le choix du régime en protection de la jeunesse*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989. Ce document est un rapport complémentaire au Rapport Harvey.

Durant ces mêmes années, d'autres études, travaux et protocoles d'intervention ont également été mis en œuvre par le ministère de la Santé et des Services sociaux afin d'améliorer les services dispensés aux jeunes et, notamment, aux enfants à qui s'applique la Loi sur la protection de la jeunesse.

Énumérons-en ici les principaux :

- en 1987, le *Protocole d'évaluation et d'intervention médico-sociale, pour la protection des enfants maltraités* ;
- en 1987, le *rapport du Comité de réflexion et d'analyse sur les services dispensés par les Centres locaux de services communautaires* (Rapport Brunet) ;
- en 1988, le *Protocole d'intervention visant la prévention et la correction des conduites inacceptables envers les enfants et les adolescents* ;
- en 1988, la préparation, en collaboration avec des représentants des Centres de services sociaux, des centres de réadaptation et des Centres locaux de services communautaires, du *Manuel de référence sur la Loi sur la protection de la jeunesse* visant à accroître une compréhension partagée de la loi et à favoriser son application dans un esprit de collaboration et de concertation[7] ;
- en 1989, le *Protocole d'intervention intersectorielle dans les situations d'abus sexuels institutionnels*, entre le ministère de la Justice, le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Santé et des Services sociaux ;
- ajoutons également, en 1990, le *Cadre de référence sur l'orientation et l'organisation des centres de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation.*

L'intensité et la permanence de la réflexion entreprise depuis les dernières années a certainement amélioré les services de protection de la jeunesse et notre groupe de travail ne peut que s'en réjouir et souhaiter qu'elle continue.

3. UNE LOI DONT L'APPLICATION COMPORTE DES ACQUIS MAJEURS

Toutes les personnes et tous les groupes que nous avons consultés ont fait état d'acquis majeurs qui ont été enregistrés au cours des treize dernières années dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse. Qu'il nous suffise d'en énumérer un certain nombre, en plus des travaux déjà cités :

- la reconnaissance, dans notre société, du respect des droits de l'enfant ;

7 | Des sessions de formation conjointes sur la loi et ses exigences, à l'intention des intervenants et des gestionnaires des Centres de services sociaux, des centres de réadaptation et des centres locaux de services communautaires, sont dispensées depuis 1989 dans toutes les régions du Québec. À ce titre, ce manuel est un instrument privilégié de formation.

- l'importance accordée par le législateur à l'autorité parentale et à la nécessité d'aider les parents;
- la vigilance populaire à l'égard de situations à risques et la connaissance accrue par la population des services de protection mis en place dans chacune des régions;
- un meilleur dépistage des situations;
- le souci de la prévention;
- les expériences d'intervention communautaire dans le domaine de la protection de la jeunesse;
- une cohésion plus grande dans la compréhension du concept de protection;
- l'amélioration de la continuité dans l'intervention;
- le développement d'une expertise et l'adoption de principes cliniques d'intervention en contexte de protection;
- la mise en place de mécanismes plus nombreux de concertation et de collaboration entre les divers intervenants;
- une réduction des délais d'intervention;
- l'augmentation des expériences novatrices, malheureusement pas toujours suffisamment diffusées.

Nous nous permettons d'ajouter, au chapitre des acquis, quelques données statistiques relatives à l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse. Elles nous font saisir à la fois l'envergure du travail à accomplir dans ce domaine et l'ampleur des coûts qu'elle requiert tant en ressources humaines et financières.

Ainsi, au *niveau de l'intervention sociale*[8]:

- On constate que, durant l'année 1990-1991, plus de 44 000 signalements ont été faits aux directeurs de la protection de la jeunesse du Québec. De ces signalements, plus de 25 000 ont été considérés comme étant suffisamment sérieux pour être retenus et évalués.
- Depuis la mise en vigueur de la loi en 1979, le volume des signalements n'a pas cessé de croître; il a doublé de 1979 à 1988.
- Le volume des signalements retenus et évalués par les directeurs de la protection de la jeunesse a également doublé depuis 10 ans.

8 | Données du ministère de la Santé et des Services sociaux, 4 novembre 1991.

- De même, la proportion de la clientèle des jeunes en besoin de protection a aussi plus que doublé dans les centres de réadaptation, passant de 24% à 58% de 1981-1982 à 1989-1990.

- Une somme d'environ 254 millions de dollars a été affectée, en 1989-1990, dans les Centres de services sociaux et les centres de réadaptation, pour protéger au Québec des enfants et des adolescents en difficulté.

Si l'on considère maintenant l'investissement consenti par le système judiciaire pour protéger les enfants et les adolescents, on peut souligner les points saillants suivants :

- Le nombre de dossiers judiciaires ouverts en protection de la jeunesse est passé de 1760 en 1979 à 5970 en 1990.

- Le nombre de juges affectés à la protection de la jeunesse à la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec est passé, dans la même période, de 33 à 52[9].

- Les dépenses totales affectées par le ministère de la Justice à la protection de la jeunesse sont passées de 1 775 000 $ en 1979 à 4 800 500 $ en 1991[9].

- De 1988 à 1991, les avocats permanents des Centres communautaires juridiques du Québec ont représenté au tribunal 15 612 enfants et 5366 parents, auxquels il faut ajouter 3031 enfants et 10 235 parents représentés par leurs collègues en pratique privée[10].

Nous pouvons donc constater que le Québec a consenti des investissements majeurs depuis 13 ans pour appuyer le choix de société qui s'est exprimé en 1977 par l'adoption de la Loi sur la protection de la jeunesse, soit d'assurer, dans toute la mesure du possible, la mise en place d'un système de protection de la jeunesse qui soit efficace et efficient.

4. L'APPLICATION D'UNE LOI ENCORE MARQUÉE PAR DES DIFFICULTÉS

La constatation de ces acquis de taille en protection de la jeunesse ne doit pas pour autant nous faire oublier que l'application de la loi s'accompagne encore de trop nombreuses difficultés. Celles que nos interlocuteurs nous ont le plus soulignées durant nos consultations et nos rencontres sont les suivantes :

- la difficulté de respecter le principe de la responsabilité première des parents ;

- une trop grande intrusion dans la vie de certaines familles ;

9 | Données du ministère de la Justice, 4 novembre 1991.

10 | Statistiques sur la protection de la jeunesse du 1er avril 1988 au 31 mars 1991, Commission des services juridiques.

- le trop grand nombre de placements et le motif de ces placements;
- la non-disparition des listes d'attente et l'alourdissement de celles qui existent à l'étape de l'application des mesures;
- la difficulté d'implantation du plan de services individualisé;
- le désengagement des autres réseaux d'intervention;
- le cloisonnement des structures, la vision unidisciplinaire et le manque de concertation;
- la rareté des services de première ligne;
- les difficultés de complémentarité et de coordination entre l'intervention sociale et judiciaire;
- la lourdeur du système judiciaire: rigueur des règles de preuve, remises, délais, attentes à la cour;
- la difficulté du mandat des avocats en matière de protection de la jeunesse;
- le formalisme et la présence de délais à toutes les étapes du processus d'intervention, tant social que judiciaire;
- le manque de soutien apporté aux intervenants sociaux et les critiques souvent non pertinentes adressées à leur endroit;
- la disparition des budgets en matière d'évaluation de programmes, de recherche et de formation dans le domaine de la protection de la jeunesse.

La présence de ces nombreux acquis et difficultés a fait l'objet d'une profonde réflexion de la part de notre groupe de travail. Elle a également influencé la nature des correctifs que nous proposons et des recommandations que nous formulons dans le présent rapport.

5. UN RAPPORT QUI S'INSCRIT DANS CETTE CONTINUITÉ

Notre évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse et de son application ne part pas de zéro. Elle s'inscrit dans le processus historique que nous avons décrit et le processus de réflexion permanent qui s'est amorcé au Québec depuis quelques années. Notre rapport s'inscrit fondamentalement dans cette continuité et vise à apporter une contribution spécifique à l'amélioration de la Loi sur la protection de la jeunesse.

A) UN RAPPORT QUI TIENT COMPTE DES ÉTUDES EN COURS

Pour nous assurer de la cohérence de notre diagnostic et de nos recommandations, nous avons procédé à des échanges avec deux groupes de travail également mandatés pour proposer des solutions aux problèmes de la jeunesse québécoise.

• Le groupe de travail sur l'application des mesures de protection de la jeunesse

Nous avons rencontré à quelques reprises des représentants du groupe de travail qui, en 1990 et 1991, ont procédé à l'analyse des principales activités relatives à l'application des mesures de protection de la jeunesse afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Le rapport de ce groupe de travail[11] a été déposé en décembre 1991. Nous estimons qu'il s'agit d'une réflexion majeure en raison, d'une part, du grand nombre de volets de réflexion abordés dans cette étude et en raison, d'autre part, de la participation massive d'intervenants de toutes les régions du Québec au processus d'identification des problèmes et des avenues de solution.

Les recommandations du rapport de ce groupe de travail visent :

- une meilleure articulation des principales composantes du réseau de la protection de la jeunesse ;
- une amélioration de l'intervention sociale de protection de la jeunesse ;
- une uniformisation des critères relatifs aux choix de mesures et du régime de protection ;
- une gestion plus rigoureuse des interventions ;
- un plus grand engagement des partenaires du réseau et d'autres secteurs, tels le milieu scolaire et les organismes communautaires ;
- une association plus étroite avec les enfants et les parents dans les décisions les concernant.

Il nous arrivera, à l'intérieur de notre propre rapport, de nous référer au contenu des échanges que nous avons eus avec les auteurs du rapport de ce groupe de travail de même qu'au contenu de ce rapport, tantôt pour nous en inspirer, tantôt pour les appuyer.

11 | *La protection sur mesure, un projet collectif*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1991. Ce rapport est appelé parfois « Rapport Harvey II » en raison de la participation aux travaux de ce groupe, de Monsieur Jean Harvey, professeur à l'Université du Québec à Montréal.

• Le groupe de travail pour les jeunes[12]

Nous avons également établi des contacts avec un deuxième groupe de travail, soit celui d'un groupe d'experts, présidé par Monsieur Camil Bouchard, professeur à l'Université du Québec à Montréal, mandaté par le ministre de la Santé et des Services sociaux pour examiner la situation des jeunes en difficulté. Le groupe trace un portrait de l'ampleur des situations d'abus et de négligences, ainsi que des problèmes de mésadaptation chez les jeunes. Le rapport a été déposé en décembre 1991.

En raison de l'ampleur et la qualité des travaux des deux groupes de travail dont nous avons pris connaissance et qui ont des liens directs ou complémentaires avec la présente étude, nous avons voulu éviter les chevauchements et c'est pourquoi nous en avons tenu compte dans notre propre réflexion.

Nous avons aussi considéré le contexte global créé par l'adoption de la nouvelle Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) et l'élaboration de la politique de santé et bien-être, dont une partie concerne les jeunes en difficulté.

Enfin, nous avons tenu compte du nouveau Code civil du Québec (1991, chap. 64), notamment son Livre premier qui porte sur le droit des personnes.

B) UN RAPPORT QUI S'APPUIE SUR TROIS FONDEMENTS

Dans la foulée des réflexions des dernières années, le rapport de notre groupe de travail se veut une autre contribution significative, à la réforme entreprise en 1977 du système québécois de protection de l'enfance. Le diagnostic que nous formulons ainsi que nos propositions s'appuient sur trois fondements :

• La Loi sur la protection de la jeunesse est une bonne loi

Même si la Loi sur la protection de la jeunesse a subi plus souvent qu'à son tour les foudres de l'opinion publique ou de certains intervenants sociaux ou judiciaires, un consensus s'est établi : la Loi sur la protection de la jeunesse est une bonne loi et met en place un système de protection moderne, progressiste, humanitaire et adapté à la réalité du Québec. De plus, cette loi a provoqué des changements profonds dans le système québécois de la protection de la jeunesse, notamment à l'égard du respect des droits des enfants et de leurs parents, de même qu'en matière d'intervention. Enfin, elle a reconnu la nécessité de la prévention et de la participation de la communauté.

• Le système de protection est en constante évolution

Votée en 1977, appliquée depuis 1979, la Loi sur la protection de la jeunesse connaissait déjà une révision importante en 1984. De plus, les nombreux instruments conçus pour sup-

12 | *Un Québec fou de ses enfants*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1991. Ce rapport est parfois appelé le « Rapport Bouchard ».

porter l'intervention sont venus à leur tour influencer la pratique sociale en précisant les modalités d'application de la loi. Enfin, on l'a vu, tout cela s'est fait dans le cadre d'un processus permanent de réflexion. La réforme entreprise ne doit donc pas être remise en cause, mais se poursuivre en raison de ses acquis nombreux et majeurs.

• Les difficultés résident dans les modes de pratique

Globalement, notre groupe de travail estime que les principales difficultés viennent des modes de pratique, de sorte que certaines modalités d'application doivent être réaffirmées, généralisées, ajustées, révisées ou modifiées. Nous estimons que, compte tenu des acquis et des difficultés dont nous avons fait état, certains correctifs peuvent être apportés, soit au niveau législatif ou au niveau administratif, et pourront être mis en opération localement, régionalement ou nationalement.

Les recommandations de notre groupe de travail respectent donc les orientations fondamentales de la loi et, tout en reconnaissant que certaines améliorations peuvent y être apportées, nous considérons qu'il ne faut pas remettre en question les fondements même de la Loi sur la protection de la jeunesse.

C'est dans cet esprit que nous avons situé notre démarche d'évaluation de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse. Nos recommandations visent essentiellement deux buts: apporter des solutions aux problèmes actuels et orienter le système de façon à répondre aux besoins de demain, compte tenu des tendances de la société québécoise susceptibles d'influencer les besoins et les modes d'intervention.

La Loi sur la protection de la jeunesse a déjà fait l'objet d'importantes modifications et notre groupe de travail en propose de nouvelles. Pourquoi tous ces changements? Parce que cette loi touche une problématique fort complexe. Elle doit s'ajuster constamment aux réalités de notre société et elle exige une remise en question continuelle de nos attitudes et de nos modalités d'intervention à l'égard des enfants et de leurs parents.

Nous estimons enfin que, même améliorées, les lois ne sont jamais meilleures que les personnes qui les appliquent. C'est pourquoi, il nous semble capital d'accroître la formation et la motivation de tous les intervenants et d'accorder aux parents le soutien dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités relativement au bien-être et à l'éducation de leurs enfants.

PREMIÈRE PARTIE

De quelques rappels utiles sur...

1. L'INTERVENTION EXCEPTIONNELLE DE L'ÉTAT POUR PROTÉGER UN ENFANT

La Loi sur la protection de la jeunesse a pour objectif d'assurer la protection des enfants dont la sécurité ou le développement est compromis. Elle s'applique à tout enfant de moins de dix-huit ans qui se trouve dans l'une ou l'autre des situations prévues aux articles 38 et 38.1 de la loi. Ces situations ont été identifiées par le législateur comme étant susceptibles de compromettre la sécurité ou le développement d'un enfant. L'intervention entreprise en vertu de cette loi vise à mettre fin à ces situations et à éviter qu'elles ne se reproduisent.

La Loi sur la protection de la jeunesse ne concerne donc que les jeunes qui vivent des problèmes majeurs et qui font face à une situation assez critique pour que l'État puisse légitimement intervenir dans leur vie privée et celle de leur famille. Car, ne l'oublions pas, seule une menace sérieuse à la sécurité ou au développement d'un enfant peut autoriser une telle intervention dans une perspective de protection.

Trouvant application dans des situations exceptionnelles, la Loi sur la protection de la jeunesse n'épuise pas à elle seule le concept de protection de l'enfant. Celui-ci repose d'abord et avant tout sur les parents qui, pour la plupart, sont en mesure d'assumer pleinement leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants. Il est également l'affaire de la communauté, qui se trouve dans l'environnement immédiat et naturel des jeunes et des parents.

Bien que le tissu social se soit gravement détérioré durant les dernières décennies, nous croyons que la communauté peut et doit encore jouer un rôle important de soutien et de prévention auprès de ses membres. Il revient aussi bien aux individus qu'à l'État de contribuer à reconstituer, autant que faire se peut, ce tissu social vital. Grâce aux services de base offerts à la population par les divers établissements et organismes du réseau de la santé et des services sociaux (Centres de services sociaux, Centres locaux de services communautaires, centres de réadaptation, centres hospitaliers), l'État peut rejoindre l'ensemble des jeunes et de leurs parents. Par la mise en œuvre de programmes appropriés, l'État peut aussi, appuyer l'exercice des responsabilités parentales et éviter l'émergence de nombreux problèmes chez les enfants. L'école peut également jouer un rôle de premier plan à ce chapitre. En effet, les enseignants sont souvent des personnes significatives pour les jeunes qu'ils accompagnent et aident dans des moments difficiles. Le réseau scolaire peut aussi développer, en complément des ressources publiques et communautaires, des services de référence et de soutien aux jeunes.

En somme, parents, communauté et services publics se doivent d'unir leurs efforts pour assurer la protection des enfants au sens le plus large. Une protection qui se traduit par une action préventive, une action qui cherche à endiguer les problèmes avant qu'ils ne deviennent graves. On pourrait dire qu'il s'agit d'une intervention en amont des situations critiques.

L'intervention en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse ne peut jamais, quant à elle, se situer ailleurs qu'en aval, puisque l'État ne peut s'immiscer dans la vie privée de l'enfant et de sa famille en l'absence d'une situation critique clairement établie. Voilà pourquoi il est important que se développent des ressources préventives susceptibles d'éviter l'émergence des problèmes et de limiter au maximum l'intervention en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse.

On a eu tendance, depuis l'adoption de la loi, à voir le directeur de la protection de la jeunesse comme le seul responsable de la protection des enfants au Québec. Il s'agit là d'une dangereuse illusion d'optique. Le directeur de la protection de la jeunesse ne peut être la porte d'entrée du réseau social et la Loi sur la protection de la jeunesse ne peut constituer une loi générale d'accès aux services publics. Elle est un élément important, mais seulement un élément, de la mécanique qui doit assurer la protection de l'enfant. Elle donne plutôt ouverture à une intervention exceptionnelle de l'État pour protéger un enfant qui fait face à une situation critique.

La protection de l'enfant est donc l'affaire des parents, de la communauté et de l'État. Nous sommes tous, individuellement et collectivement responsables de nos enfant.

2. L'ENSEMBLE DES DROITS RECONNUS AUX ENFANTS

Le respect des droits de l'enfant constitue l'un des principes fondamentaux de la Loi sur la protection de la jeunesse. L'émergence de ce concept dans la législation québécoise marque l'aboutissement d'un long processus de réflexion sociale sur la place de l'enfant dans sa famille et par rapport à l'État. Il est significatif que la notion d'autorité parentale, définie désormais comme un ensemble fonctionnel non plus seulement de droits, mais surtout de responsabilités des parents à l'égard de leurs enfants, ait été consacrée par le Code civil à peu près au même moment où la Loi sur la protection de la jeunesse a été adoptée. Droits des enfants et responsabilités des parents sont en effet deux facettes complémentaires d'une même entreprise d'éducation et de socialisation.

Parler de droits des enfants, cela veut dire reconnaître ces derniers comme sujets, voir les choses en fonction de leur situation propre, tenir compte en priorité de leurs besoins dans la prise de décisions qui les concernent. En assurant leur protection contre l'abandon, les mauvais traitements et la négligence, la Loi sur la protection de la jeunesse constitue, pour sa part, un instrument privilégié de promotion des droits des enfants à la vie, à l'intégrité et au développement affectif et social.

On retrouve par ailleurs dans la loi un énoncé des droits des enfants et des parents que se doivent de respecter les personnes et les organismes appelés à leur dispenser des services ou à prendre des décisions les concernant en vertu de cette loi. Concrètement, il s'agit notamment du droit d'être entendu, consulté, informé et du droit d'obtenir certains services selon les modalités prévues par la loi. Ce sont là des droits qui trouvent leur application dans le cadre de l'intervention

sociale et judiciaire. Ces droits font l'objet de dispositions précises et explicites. Ils sont relativement faciles à faire valoir, surtout lorsque les personnes concernées sont représentées par un avocat.

La Loi sur la protection de la jeunesse a été, à cet égard, une source de progrès incontestable. Les droits qu'elle reconnaît expressément ont somme toute pour objectif de garantir aux enfants et à leurs parents l'application régulière de la loi (le «due process of law») et d'éviter ainsi la prise de décisions arbitraires, partiales ou mal fondées. Ces droits ont été, dans l'ensemble, bien accueillis par les intervenants et ils sont continuellement invoqués et appliqués à la cour.

Est-il possible d'en dire autant, toutefois, des *autres droits fondamentaux* dont il a été fait état plus haut? Ces droits, même s'ils ne sont pas explicitement mentionnés dans la Loi sur la protection de la jeunesse, ne doivent pourtant pas être perdus de vue lors de son application. L'enfant est en effet titulaire de tous les droits reconnus par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant à laquelle le Québec vient de se déclarer lié, constitue aussi une référence de premier ordre à ce chapitre. D'ailleurs, il est clair que la Loi sur la protection de la jeunesse se situe dans la lignée de ces textes fondamentaux et que les droits qui y sont énoncés ont précisément pour objet d'assurer la reconnaissance et la mise en œuvre des droits fondamentaux de l'enfant.

Dans cette perspective, ne serait-il pas opportun que les droits fondamentaux de l'enfant à la vie, à la sécurité, à la dignité et au développement soient plus fréquemment invoqués dans le cadre du processus d'application de la loi? Que les intervenants sociaux et judiciaires les aient constamment à l'esprit dans leur prise de décision et de leurs pratiques? *Que ces droits deviennent une préoccupation et une inspiration de tous les instants dans ce domaine névralgique qu'est la protection de la jeunesse?*

Le développement des droits reconnus à la Loi sur la protection de la jeunesse a pu avoir pour effet parfois d'occulter la prise de conscience et la considération de l'ensemble des droits de l'enfant dans une situation donnée. N'oublions pas que la Loi sur la protection de la jeunesse a révolutionné la pratique en ce domaine. Comment s'étonner dès lors que des difficultés d'application soient survenues et que des ajustements soient nécessaires? En présence de problèmes de cette nature, il importe de revenir à l'objectif premier de la loi afin que soient trouvées des solutions qui en favorisent l'atteinte optimale.

3. LA RESPONSABILITÉ PRIMORDIALE DES PARENTS

Le premier article traite des principes généraux de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 2.2) et réaffirme la responsabilité primordiale des parents à l'égard de leurs enfants. La protection des enfants passe par l'interpellation des parents relativement au rappel de cette responsabilité et sur le soutien à leur accorder pour qu'ils puissent s'en acquitter dans la dignité.

De toutes les tâches inhérentes à la vie humaine, nulle n'est plus fondamentale que celle de protéger sa progéniture et de répondre à ses besoins. L'élan naturel trouve un appui dans le devoir sacré que prescrivent toutes les grandes religions et dans les lois que les sociétés civilisées ont édictées.

La reconnaissance de l'autorité parentale est une reconnaissance non seulement de la responsabilité de protéger et d'éduquer, mais aussi une reconnaissance sinon un appel à la dignité d'être parent.

Si l'enfant est la raison d'être de la Loi sur la protection de la jeunesse, il est d'abord et avant tout au cœur de la vie des parents. Il est le fruit d'un père et d'une mère qui, du fait de la naissance de l'enfant, ont scellé un engagement. Cet engagement transcende les lois physiologiques à la source de la vie humaine, en lui donnant sa qualité et sa valeur dans des modalités de vie qui sont appropriées à son bien-être physique et émotif. L'enfant est aussi au cœur de parents psychologiques qui, par une décision mûrie et librement consentie, se proposent à lui.

Être parent, c'est être porteur d'obligations envers un être inachevé dont les besoins physiques et émotifs sont en totale dépendance de l'adulte.

La défaillance parentale peut commander une intervention de l'État. Celui-ci apporte d'abord son soutien aux premiers responsables que sont les parents, non pour se substituer à eux, mais pour leur indiquer les lacunes éducatives et leur faciliter l'accès aux moyens d'y remédier.

L'État, par sa loi, fournit le cadre et, par ses services, offre aux citoyens des moyens d'améliorer leur situation dans le but de tenter de restaurer les liens affectifs vitaux nécessaires à toute croissance humaine. Ces liens affectifs passent par les parents qui sont, en principe, les premiers intéressés au bien-être de leur descendance.

Le lien de la chair, s'il marque l'origine de tous les autres, n'en est pas forcément la garantie et il ne saurait servir d'immunité à la carence de soins. La naissance d'un enfant n'est jamais qu'un moment; elle signe une maturité corporelle; sa croissance s'inscrit dans une longue suite de gestes responsables et appropriés qui nécessitent une maturité psychique et une qualité d'engagement constante. L'engagement des parents auprès de leurs enfants est la clef de voûte de leur développement, comme elle est la clef de voûte de l'intervention, que celle-ci soit sociale ou judiciaire.

L'intervention de la Loi sur la protection de la jeunesse n'est jamais qu'une décision sur une situation de compromission et sur l'orientation à donner pour y remédier. La réparation passe forcément par des *personnes*, seules ressources possibles à la croissance de l'enfant. Au premier chef, la ressource parentale est celle à laquelle l'État doit accorder une assistance, et en cas d'insuffisance, aux personnes mandatées pour accueillir l'enfant, l'éduquer et le soigner.

Plus que quiconque face à leurs enfants, les deux parents sont responsables et c'est en vertu de la responsabilité qui leur incombe que l'intervention doit se faire par le biais de la « responsabilisation ». À cet égard, force nous est de constater que l'absence d'engagement des pères est un phénomène fréquent chez les enfants en difficulté. Si tout individu reste responsable des dettes qu'il contracte, la responsabilité de la conception d'un enfant est fondamentale et doit se refléter dans le discours social. La désertion physique, affective et financière du père, non seulement prive l'enfant d'un modèle responsable pour lequel il pourrait avoir l'impression de compter un peu, mais surtout remet à la mère une tâche colossale devenue pour certaines insurmontable.

Pour la majeure partie des parents, l'estime d'eux-mêmes passe par le recouvrement de leurs capacités parentales. Le système d'intervention *constitue beaucoup plus qu'un levier* aux efforts que les parents sont les seuls à pouvoir consentir pour leurs enfants. Pour ceux qui en sont incapables, c'est l'État qui a la responsabilité de prendre acte et d'agir en conséquence. Il faut rappeler que l'État ne sera jamais un substitut aux parents, mais un relais instauré dans l'espoir qu'advienne une relation saine entre les parents et leur enfant.

4. LE SENS DU TEMPS CHEZ L'ENFANT

Les liens affectifs se construisent dans la durée, dans le temps de la présence des figures parentales personnalisées ; ils s'atténuent et même se défont dans l'absence. Le temps de l'enfant n'est pas celui de l'adulte. Pour l'enfant, il y a le temps facteur d'anxiété et le temps à considérer comme élément fondamental à son développement. Il y a aussi les temps perdus dans l'inconnu de l'attente d'une décision, les temps de placements provisoires dans l'attente d'une autre décision, les temps de délais administratifs et judiciaires. Autant de temps suspendus durant lesquels l'enfant macère dans l'anxiété, en transit, comme si le temps et les lieux ne comptaient pas. Il y a également le temps du détachement lorsque l'enfant perd ses points de repère affectifs pendant une trop longue période. Pire, il y a la perte de la capacité d'attachement lorsqu'il n'y a pas d'inscription affective durable avec un adulte significatif ou lorsqu'il n'y a pas de continuité, mais une succession de moments avec une succession de personnes.

Il est bien évident que la vulnérabilité varie selon l'âge et que, pour les tout-petits, le temps peut être un facteur déterminant quant à leur développement. Pour tous les enfants, le temps d'attente d'une décision sur leur sort est un temps suspendu qu'il faut réduire le plus possible. La nécessité d'interventions contemporaines doit répondre au sens du temps chez l'enfant auquel le système, qui a la prétention de le protéger, doit s'ajuster. Nous devons donc exercer nos responsabilités dans la considération de la notion de temps chez l'enfant et dans le souci continuel de la célérité.

Bref, nous devons nous mettre à l'heure de l'horloge psychique de l'enfant.

5. L'ABANDON DE L'ENFANT ET LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

Si la plupart des parents arrivent à se remettre en marche quant à leurs obligations envers les enfants, pour un certain nombre, la possibilité d'établir des liens affectifs structurants est fort aléatoire, ou encore, le type de liens que ces parents sont capables d'établir s'avère nocif pour l'enfant.

Certains parents, prenant conscience de leurs difficultés, confieront leurs enfants à l'adoption, mais d'autres ne s'avoueront jamais leur incapacité. D'autres, démunis, sont simplement dans l'ignorance de leur inaptitude. Ils la traduiront par leur désengagement ou encore par une ambivalence dont la conséquence est une succession de placements.

À l'égard des enfants abandonnés et des enfants ballottés, l'État a la responsabilité de les orienter vers un projet de vie permanent. L'État a le devoir de leur donner une appartenance. Il doit mettre fin aux situations susceptibles de créer un vide affectif, dans des délais qui ne compromettent pas définitivement la capacité d'évolution de l'enfant. Il faut se rappeler l'importance de la notion du temps, de la continuité relationnelle avec un adulte significatif et les torts irrémédiables causés par la privation affective continue.

Si l'autonomie et l'intégrité de la famille sont des valeurs fondamentales à préserver, *le besoin d'un enfant de faire partie d'une famille stable est tout aussi fondamental.*

Lorsqu'il existe un espoir de maintenir l'enfant dans son milieu de vie, il faut tout mettre en œuvre pour aider la famille. Si, par ailleurs, il n'y a pas d'espoir dans un délai raisonnable ou si l'intervention se révèle être un échec, on doit consacrer les énergies à donner à cet enfant une continuité relationnelle ou lui permettre de rencontrer des parents psychologiquement capables de répondre à ses besoins dans la permanence. L'État doit concentrer ses efforts à favoriser la mise en place de conditions rendant possible l'attachement réciproque d'un enfant et d'une famille. Il doit être un instrument catalyseur et il ne saurait être un substitut parental affectif.

L'intervention de l'État doit être entendue comme un pivot, comme une relance quant à l'aménagement de la situation de vie d'un enfant. L'État, témoin des enfants «ping-pong», des enfants en transit perpétuel, a le devoir de prendre une décision qui inscrive ces enfants dans une continuité. Les enfants du système, «s'ils ne sont pas dans un vide juridique», n'en sont pas moins dans un vide affectif qu'il faut tenter de combler.

Une attention très particulière doit être accordée aux enfants en bas âge, aux enfants de zéro à six ans, car plus le dépistage se fera tôt dans la vie de l'enfant relativement aux intentions et à la capacité des parents, meilleures seront ses chances de se développer normalement. Nous ne saurions trop insister sur la vulnérabilité des tout-petits et sur la nécessité d'intervenir intensivement pour prévenir les difficultés et ensuite, si nécessaire, prendre une décision éclairée, rapide et efficace.

6. LES NOUVELLES RÉALITÉS FAMILIALES

En cette fin du deuxième millénaire, c'est peu de dire que la famille connaît une mutation profonde dans notre société. À la faveur d'une modification révolutionnaire des rapports multiséculaires entre les hommes et les femmes, à la faveur du progrès technologique qui a pulvérisé la répartition du labeur et des rôles en fonction de la condition sexuelle, notre époque a le lourd défi de redéfinir ses valeurs, dont au premier chef celle de la famille. Paradoxalement, aucune époque n'a autant donné à ses enfants de droits, d'attention spécialisée, de matérialité. En même temps, aucune époque n'a autant demandé d'adaptation à ses enfants: multiplicité des liens, adaptation précoce à divers lieux, ajustement à la vie en groupe, adaptation à de nouveaux conjoints, etc.

La famille est la cellule protectrice, le lien vital essentiel au développement psychologique et social de l'enfant, l'influence la plus marquante au destin de l'humain. Les dernières décennies ont sabré dans le modèle traditionnel de parents unis pour la vie, père pourvoyeur — mère au foyer, au service de la famille.

L'entrée massive des femmes sur le marché du travail a amené de nouvelles réalités, par exemple, diverses modalités de garde et la présence, voire la multiplication, d'étrangers auprès de l'enfant qui reçoit d'eux pendant de longues heures les soins jusqu'alors réservés à la prérogative maternelle. En très bas âge, beaucoup d'enfants sont amenés à vivre en groupe sous l'égide d'adultes payés pour les surveiller et les éduquer.

Le divorce a aussi modifié considérablement le visage de la famille et le destin des enfants. Rupture d'adultes, mais aussi et surtout rupture de continuité pour les enfants. En garde partagée, en famille recomposée, l'enfant du divorce vit le dilemme de la loyauté, expérimente diverses autorités et parfois aussi une forme de nomadisme.

La «monoparentalité» par choix mais le plus souvent par démission d'un des parents, est un phénomène non pas nouveau mais certainement en progression. Le fardeau imposé à la famille monoparentale, majoritairement sous la responsabilité d'une femme, le plus souvent vivant sous le seuil de la pauvreté, s'alourdit de toute une série de vicissitudes que la pauvreté entraîne: fatigue, dépression, alcoolisme, négligence et violence. Si le manque d'amour est le principal fléau pour l'humain, il se traduit souvent par le manque de soins qu'une mère (un parent) accablée et démunie ne peut pas donner. Ces cas forment plus de 50% des situations signalées aux directeurs de la protection de la jeunesse.

Si la famille nucléaire est encore le fait de la majorité, il n'en demeure pas moins que la définition même de la famille réelle, avec un homme et une femme comme modèles parentaux d'un enfant, connaît quelques secousses. Des personnes seules adoptent des enfants ou ont recours aux méthodes d'insémination artificielle pour créer une famille.

L'adolescence se prolonge: la dépendance aux parents va jusqu'à l'âge adulte, alors que les grossesses chez les adolescentes sont en augmentation avec des conséquences sociales

importantes, entraînant une augmentation des avortements, mais aussi une maternité prématurée qui nécessite un appui considérable. De tous les enfants nés hors du mariage aux États-Unis, 40% sont issus de mères adolescentes.

Bon nombre de ces enfants sont finalement éduqués par les grands-parents; et les tribunaux de justice, au cours des récentes années, ont dû trancher des litiges opposant grands-parents et parents pour la garde d'un enfant.

D'autre part, nous avons assisté au cours des dernières années à l'accroissement du nombre d'adoptions inter-ethniques. Cela pose le défi de l'intégration de ces enfants dans notre société, alors que l'immigration de nouvelles familles ayant un bagage culturel différent pose le problème de la justesse de nos interventions.

L'enfant immigré, en décalage culturel avec notre société, renvoie l'onde de choc à ses parents, notamment à l'adolescence où le désir d'affirmation charrie sur sa lancée les valeurs culturelles parentales. Qu'avons-nous à promouvoir qui soit aussi précieux que son héritage et qui lui permette de se greffer dignement à sa société d'avenir?

Notre société est peu encline aux renoncements. Nous sommes à l'ère de la quête du bonheur individuel, du culte de la personne plutôt que de la préservation de nos institutions fondamentales. Le bien collectif passe après le bien individuel, mais l'individualité est un obstacle sur lequel se heurte l'amour parental fait d'inévitables renoncements. Nous sommes terriblement interpellés comme société, si nous offrons à nos enfants dislocation et discontinuité.

> *« On peut encore craindre que le morcellement des valeurs en autant d'individus fasse que la société à laquelle ils (les enfants) appartiennent devienne un champ vague où l'on perd son âme en l'absence de tout objectif transcendant. »*[13]

Si les problèmes sociaux ont existé de tous temps avec une acuité variable, jamais il n'a été autant demandé à l'État. Celui-ci est interpellé dans une fonction réparatrice des failles de la société par le biais de ses services pour résoudre les dilemmes d'une collectivité aux valeurs fluctuantes.

Or, rappelons-le, les services de l'État ne peuvent qu'atténuer la misère sans cesse croissante. Dans le tumulte de la mouvance sociale, ils sont entraînés dans une tâche immense qui commande, à ce stade-ci de notre évolution, un *questionnement fécond sur nos valeurs*, non seulement sur la responsabilité et les exigences que requiert la dignité d'être parent, mais également sur le soutien qu'une société est prête à y consentir. Les visages de la parenté ont changé, les exigences de la fonction, elles, demeurent inchangées.

13 | DURAND-BRAULT, Ginette. Conférence prononcée à l'occasion de la Journée des droits des enfants, Montréal, 20 novembre 1990.

7. LES DIFFICULTÉS DE L'INTERVENTION SOCIALE

Par la Loi sur la protection de la jeunesse, l'État s'est donné un outil où la noblesse de l'intention ne doit pas masquer les difficultés de l'intervention. Intervention non voulue, non souhaitée, souvent perçue comme une intrusion, intervention d'équilibriste sur le fil tendu des droits des uns et des autres.

S'il y a une sphère dans laquelle chaque adulte vit cruellement sa vulnérabilité, c'est bien dans celle d'être parent. Être connu comme «mauvais payeur de taxes» est déplaisant, mais penser être reconnu comme mauvais parent est difficilement supportable. Quelle que soit la façon de présenter l'intervention, il faut admettre qu'elle n'a de sens que par rapport à une situation de compromission qu'il faut évaluer et reconnaître. Si certains parents collaborent activement, la plupart sont d'abord, et naturellement dirions-nous, dans une position défensive dans laquelle méfiance et agressivité sont monnaie courante.

Un parent dont l'agressivité compromet l'évolution de ses enfants a tôt fait de la déplacer sur la personne autorisée par le directeur de la protection de la jeunesse. Pour lui, c'est le regard de l'intervenant témoin de la compromission qui crée cette compromission. C'est contre lui qu'il deviendra agressif. Un parent incestueux ne souhaite pas que son enfant soit interrogé par l'intervenant social. Un parent négligent voit le directeur de la protection de la jeunesse comme un fardeau de plus sur sa propre misère. Un parent qui abandonne son enfant n'aime pas se faire rappeler que son enfant existe et qu'il doit prendre une décision à l'égard de cet enfant. Un parent toxicomane n'apprécie pas être découvert et craint souvent autant la perte de ses enfants que la perte de sa drogue.

L'intervention dans certains milieux ethniques dont les codes familiaux sont fort différents des nôtres et dont la perception de l'intervention de l'État est souvent assimilée à la persécution politique est une difficulté de taille dans les grandes villes.

L'intervention se fait très souvent dans un contexte de crise. L'intervenant social gère non pas des biens ou des services, *mais il gère des risques*, le risque du danger pour l'enfant, le risque de sa propre décision, quand ce n'est pas le risque pour sa propre personne. Les intervenants sont continuellement exposés à la souffrance, à la misère, à la violence et parfois à l'horreur. Qu'ils interviennent dans une perspective d'aide ne les empêche pas d'être témoins des réalités parmi les plus cruelles qui soient dans notre société. Ils sont au cœur des drames humains. Ils doivent se rappeler que leur intervention est ponctuelle dans l'histoire d'un enfant porteur d'un passé relationnel et pour lequel on a besoin de ménager l'avenir.

Quoi que fasse l'intervenant, il aura tort pour quelqu'un. Il y aura presque toujours quelqu'un en désaccord et la tentation est grande de remettre à l'intervenant la responsabilité de la faille, celle du parent, celle de la famille, celle du système, en fait celle de la part d'inhumanité présente en chacun de nous. On est toujours heureux de s'en remettre aux intervenants envoyés au

front. Les personnes autorisées par le directeur de la protection de la jeunesse sont porteuses de mauvaises nouvelles et beaucoup sont tentés de tirer sur ces messagers. Pourtant, peu de gens sont amenés à prendre des décisions aussi importantes, de façon aussi rapide et dans un contexte aussi inquiétant de problématiques multiples touchant autant les parents que les enfants.

L'ampleur des drames humains auxquels l'intervenant est confronté et la gravité des décisions à prendre, souvent en urgence, lui font mesurer *le poids de sa solitude à la fois personnelle et professionnelle*. Entre l'intervention abusive et l'abstention dommageable, la personne autorisée par le directeur de la protection de la jeunesse doit exercer son jugement à l'intérieur d'une marge fort étroite.

Le placement d'urgence d'un enfant aux prises avec un parent violent renvoie l'intervenant à la gravité de sa décision qu'il est ultimement *le seul* à pouvoir prendre à travers risques et périls et dont il devra également démontrer le bien-fondé.

Le problème d'un enfant avec des fractures causées intentionnellement amène un jugement professionnel clair dans l'immédiat. Celui du nourrisson laissé seul quelques heures, dont la mère toxicomane ayant un passé de prostituée refuse l'aide et se dérobe aux questions, est déjà une intervention plus périlleuse quant à la clarté de la décision de retrait de l'enfant. Le directeur de la protection de la jeunesse est aussi confronté à l'univers violent des gangs d'adolescents en rupture de ban avec la société, aux prises avec la drogue et s'appuyant sur les revenus de la prostitution. Ces gangs sont un réservoir de jeunes mères adolescentes toxicomanes peu aptes à répondre aux besoins de leur nourrisson, cet enfant né d'une mère elle-même en besoin de protection mais fort hostile à toute aide.

Le directeur de la protection de la jeunesse est aussi perçu comme la planche de salut de l'enfant-roi devenu l'adolescent du «J'ai ma loi»: loi à opposer à toute figure d'autorité susceptible de mettre des limites à son comportement.

Pour cet adolescent au sommet d'un échafaudage de droits, la loi est une alliée qui légitime ses exigences ou qui excuse sa conduite. Cet adolescent, élevé dans la grande permissivité et dont le mode relationnel est avant tout utilitaire, utilisera aussi la loi et les personnes qui gravitent autour de cette loi. De sorte que l'outil couvrant les situations exceptionnelles d'enfant devient paradoxalement un instrument de manipulation de tout un appareil d'intervention au service de la toute-puissance désirée de l'adolescent.

Lorsqu'en raison de conflits la prise de décision doit se faire de façon judiciaire, les praticiens sociaux, à qui le poids de la preuve de compromission incombe, se retrouvent durant de longues heures d'attente dans des salles souvent exiguës, en présence de gens qui leur sont fort hostiles et qui perçoivent leur témoignage à venir comme une grave atteinte sinon comme une attaque. Rappelons-nous que c'est leur qualité de parent, part fondamentale de l'estime de soi, qui est susceptible d'être mise en cause.

Paradoxalement, les enfants sous la responsabilité du directeur de la protection de la jeunesse, qui sont les enfants en plus grand besoin, ne sont pas «les enfants désirés du réseau» en raison du non-volontariat des parents, en raison de l'interpellation de la loi, en raison de la crainte du témoignage au tribunal, en raison de la gravité des problèmes de ces enfants stigmatisés. La collaboration des autres établissements et services est qualifiée de timide, de sorte qu'outre la solitude du poids de la décision, la personne autorisée par le directeur de la protection de la jeunesse expérimente aussi la *désertion* des partenaires au moment de l'orientation. Des établissements acceptent difficilement de donner des services aux «clients» du directeur de la protection de la jeunesse en raison de l'étiquette de «protection» qui les stigmatise. De plus, l'accès à ces services, notamment en région éloignée, présente des lacunes. Parallèlement, il semble y avoir un désengagement de divers dispensateurs de services professionnels, entre autres ceux du milieu de la santé et du secteur scolaire, quand ils font face à une impasse ou quand ils sont confrontés à l'impuissance. Les services de protection de la jeunesse sont souvent considérés comme un fourre-tout ou comme la porte d'entrée d'un système de services devenu difficile à percer, ou encore, comme les garants de l'application de toutes les lois visant les enfants: Loi sur les services de santé et les services sociaux, Loi sur l'instruction publique, Loi sur le divorce, Loi sur la protection du malade mental, etc.

Le directeur de la protection de la jeunesse est abusivement utilisé comme garderie, comme levier de placement d'enfants, comme instance punitive, ou encore, comme bouclier protecteur. De même, l'impuissance souvent ressentie par les divers professionnels en relation d'aide devant certains cas, trouve son envers de médaille dans un repli sur tout ce qui est juridique et notamment sur la Loi sur la protection de la jeunesse.

Il faut se rappeler que la Loi sur la protection de la jeunesse est un outil décisionnel qui prend charge de la situation d'un enfant à travers les services et ressources de la communauté, c'est-à-dire qu'elle y oriente et exerce une forme de surveillance. Cet outil, dans sa forme sociale ou judiciaire, n'est pas le service et il ne le crée pas par son seul fonctionnement. Le législateur n'a pas fait du directeur de la protection de la jeunesse un organisme de services; il en a fait un tremplin pour l'accès à des services qui, eux, sont forcément à la remorque des moyens qu'une société veut bien se donner.

«*Rien de ce qui est inhumain ne nous est étranger*» dit André Glucksman tirant une leçon des guerres de ce siècle. Les personnes autorisées par le directeur de la protection de la jeunesse peuvent reprendre le discours à leur compte en se référant aux situations extrêmes dans lesquelles elles ont le devoir de s'immiscer.

Le directeur de la protection de la jeunesse, compte tenu du pouvoir d'intervention qu'il a dans la vie privée des gens, ne saurait être à l'abri du questionnement critique émanant du public. La visibilité du directeur et la transparence de ses interventions doivent faire écho à la vigilance de la presse, de façon à améliorer les pratiques dans le respect de tous. Les intervenants

sociaux ont certes une obligation de moyens face à la misère humaine; les résultats, eux, sont à rechercher dans la conjonction de multiples apports humanisants dont ils ne sont qu'un atout.

C'est une vision utopiste, voire naïve, que celle qui remet au directeur de la protection de la jeunesse le pouvoir d'extirper le Mal dans le monde et de prévoir, sinon prévenir, toutes les violences faites aux enfants. Cette vision à laquelle une certaine presse justicière emprunte son credo en se nourrissant d'anecdotes spectaculaires et en encourageant un trivial appétit de sensations, sape la crédibilité et le moral de personnes dont la tâche est à nulle autre pareille.

Les intervenants sociaux prennent fort à cœur leur obligation de moyens face à la misère humaine et il est très irréaliste de prétendre qu'ils ont, en cette matière, une obligation de résultats. Ils n'ont pas à être à l'abri de toute critique; celle-ci est un apport souhaitable dans la mesure où elle féconde les pratiques.

8. LA COMPLEXITÉ DU PROCESSUS JUDICIAIRE

Peu de décisions judiciaires, outre celles concernant la privation de liberté en droit pénal, sont aussi déterminantes sur la vie privée des individus que celles touchant à la protection de la jeunesse. L'établissement de la compromission de la sécurité ou du développement d'un enfant et les moyens d'y remédier participent hautement de jugements de valeur dont on a voulu réduire l'arbitraire par la garantie de droits. Les réalités humaines sont infiniment plus subtiles et plus complexes que tous les textes de loi. Le processus judiciaire est saisi de certaines réalités humaines qui commandent l'intervention de l'État. Ces réalités sont également changeantes. Le processus judiciaire actuel est tributaire d'une logique qui n'est pas toujours compatible avec l'évolution des réalités humaines.

La loi est d'un précieux secours quand elle permet de donner des balises aux conduites humaines. Elle peut néanmoins être détournée de ses buts par toutes sortes de facteurs d'ordre technique ou humain.

Le développement de l'enfant est une matière riche d'émotivité où s'entrechoquent les sensibilités des uns et des autres dans des positions d'alliance ou de combat. Sur la scène judiciaire se rejouent les déchirements personnels de tous les acteurs, qu'ils soient au centre même du litige ou qu'ils en soient à la périphérie. Il n'y a personne qui ne puisse se soustraire de sa propre enfance à laquelle se répercute, il faut en convenir, la souffrance appréhendée ou réelle de l'enfant dont on s'occupe.

Dans l'enceinte du tribunal, qu'il prenne une position de bouclier ou d'amplificateur, chaque protagoniste est toujours un risque pour l'autre et ultimement pour l'enfant. La multiplicité des parties augmente forcément les possibilités. La nature du débat judiciaire au service d'une quête de rigueur parfois le sert, parfois le fait dévier, ou pire peut en faire un désastre.

« L'application du concept des droits à la personne de l'enfant fait du père, de la mère et de ce dernier, des citoyens et citoyennes opposables dans leurs intérêts potentiellement contradictoires.

« En plaçant des citoyens et citoyennes liés par le sang et l'amour dans un rapport juridique entre eux, le législateur ne pouvait plus éviter le règlement de leurs litiges, si intimes soient-ils, par la voie judiciaire.

« On peut s'interroger sur le nivellement des rôles conséquents au nivellement des droits qui fait qu'à la limite, le père et le fils sont derrière leur avocat respectif, égaux devant le juge, comme s'il n'y avait pas de père et pas de fils.

« Faut-il dès lors, imaginer une hiérarchie des droits entre eux, le droit à la vie occupant le sommet ? C'est pourtant ce que, dans leur pratique quotidienne, les juges sont appelés à faire, par la force des choses. Leur tâche restera très difficile tant que les consensus seront impossibles à identifier dans une société qui n'est plus que la somme de ses membres et de leurs opinions respectives. »[14]

Lorsqu'une situation d'enfant est amenée devant le tribunal, c'est pour trancher un litige. C'est une situation dramatique où il y a non seulement des heurts, mais aussi parfois des échecs. Dans des circonstances souvent douloureuses où il y a forcément des erreurs et des malentendus, chacun doit tout faire pour « éviter le pire », c'est-à-dire éviter de contribuer à nourrir les humiliations et les débats non seulement stériles mais stérilisants.

Si le processus judiciaire ne peut avoir la prétention de panser les plaies, il doit avoir la préoccupation de ne pas les aggraver et surtout de ne pas en créer de nouvelles. À l'exception de l'enfant, chaque partie devant le tribunal représente une autorité pour cet enfant. Chaque professionnel rend un service à l'enfant, non seulement par ce qu'il sait, mais aussi par ce qu'il est. Du seul fait de son statut d'adulte, il témoigne par l'exemplarité. Nul adulte ne peut se soustraire de la portée éducative inhérente à son intervention.

La Chambre de la jeunesse est sans doute le seul tribunal où il y a régulièrement trois ou quatre avocats, et parfois cinq ou six, dans une même cause qui font une preuve, interrogent des témoins et demandent des expertises. Certains conflits ne peuvent pas se résoudre autrement que par l'artillerie lourde de l'intervention judiciaire. Il y a lieu toutefois d'examiner si d'autres voies d'intervention judiciaire, sous l'autorité morale du juge, ne répondraient pas tout aussi adéquatement à certaines situations en respectant à la fois le cadre juridique, l'objet du conflit et surtout la nature relationnelle des parties. N'y aurait-il pas lieu d'explorer des moyens légaux qui favorisent cette finalité ?

14 | DURAND-BRAULT, Ginette. Ibid.

Lorsqu'il est enclenché, le processus judiciaire suit irrévocablement sa voie. N'y aurait-il pas lieu d'ajuster le processus judiciaire et de l'adapter dans certaines circonstances à la nature du litige et aux liens relationnels des parties en cause sans pour autant faire entrave aux droits?

Le juge à la Chambre de la jeunesse exerce une fonction qui comporte deux aspects: un aspect juridique et un aspect social. Il est le garant du respect de la loi, il est aussi le garant du respect de la personne humaine. Si, de par son autorité et sa compétence, il juge en fonction du droit, par la dignité de sa fonction et de sa personne, il témoigne des valeurs civilisatrices qui doivent inspirer les conduites. Il est celui qui prend la parole au nom de la société. Il est certes détenteur de la connaissance de la loi comme code régissant les droits et obligations, mais il est également porteur de la loi symbolique, c'est-à-dire celle de l'autorité qui pose les limites à laquelle tous les citoyens doivent s'assujettir.

Cette fonction symbolique du juge à la Chambre de la jeunesse est certainement une des plus exigeantes qui soit, parce qu'elle se pose d'autorité sur l'autorité parentale autant que sur l'enfant, et qu'elle doit s'imposer également aux professionnels engagés auprès de l'enfant. Ultime garant du meilleur intérêt de l'enfant au sein d'un conflit intéressant les parents, le juge, au-dessus de la mêlée, impose une solution, dans le cadre du droit, à des drames humains dont la trame est avant tout de nature émotionnelle. Drames humains dont on ne peut ignorer qu'ils plongent aussi parfois leurs racines dans des conditions de vie sociales et économiques désastreuses. En l'absence de volontariat des parties, le processus judiciaire est le dernier rempart de la Loi sur la protection de la jeunesse, l'ultime mise à l'épreuve des positions de chacun, le garde-fou protecteur des déferlements passionnels.

L'audience devant le tribunal amène un dénouement juridique. Cette audience est parfois l'occasion d'une prise de conscience; elle entraîne parfois un virage, *mais elle n'est jamais le traitement*. Elle est un moment qui peut être capital, mais il faut se rappeler que ce moment a un avant et un après.

Si la partie juridique d'un jugement est indiscutable, la partie symbolique, elle, est fonction du jeu de représentations sociales et des images mentales dévolues par le justiciable au rôle d'autorité joué par le juge. Personnage de déférence, il doit néanmoins être capable d'accueil, de sérénité et de fermeté dans le respect. Il doit également expliquer, dans un langage clair et accessible, les méandres du processus judiciaire et les motifs de ses décisions. Le juge doit rechercher l'adhésion des personnes quant aux mesures envisagées. Il ne saurait le faire, si un climat de confiance n'était pas instauré dans la transparence et dans un respect vrai de l'autre, à travers des instruments juridiques et à travers ceux à caractère plus relationnel que la loi lui permet.

Peu de juridictions exigent du juge autant de qualités humaines, tant sur le plan des connaissances que sur le plan des attitudes, dans une matière où la confrontation à l'impuissance est denrée quotidienne.

« De plus, les juges d'une Chambre de la famille devraient avoir démontré un intérêt particulier pour les problèmes sociaux et légaux des enfants, des jeunes et des familles; ils devraient être particulièrement sensibles aux problèmes des groupes minoritaires quand leurs membres se présentent devant le tribunal; ils devraient également savoir tenir compte de la marginalité de certains styles de vie. Les qualifications souhaitables chez ces juges sont: l'acquisition de connaissances de base en sociologie, en psychologie, en psychiatrie, de même qu'une bonne connaissance de ce que sont les enfants et de la variété de leurs comportements, et enfin une connaissance de la "communauté", en plus d'une capacité à évaluer le témoignage des enfants et celui des témoins experts qui interviennent au tribunal dans les causes relatives aux enfants.

« Enfin, ce qui est extrêmement primordial, c'est la capacité d'écoute et de communication avec les enfants et leurs familles. »[15]

L'intervention judiciaire est dans la continuité de l'effort des partenaires sociaux, elle ne s'y substitue pas, elle leur confère leur légitimité dans la garantie du droit fondamental dévolu aux enfants et ce, dans leur intérêt.

Ces quelques rappels étant faits, nous abordons maintenant la série de chapitres qui comportent des analyses sur différents volets de la Loi sur la protection de la jeunesse et de son application, à la lumière de ce que nous ont révélé les nombreuses consultations que notre groupe de travail a effectuées. Pour chaque aspect traité, nous procéderons toujours de la même manière: d'abord une analyse de la situation, puis la formulation d'une ou de plusieurs recommandations.

15 | Traduit d'un texte de l'American Bar Association, *Juvenile Justice Standards*, Ballinger Publishing Company, 1980, p. 19.

«In addition, family court division judges should have demonstrated special interest in the social and legal problems of children, youth, and families; should possess special sensitivity toward minority groups who may come before the court; and should have an appreciation of divergent lifestyles. A basic knowledge of sociology, psychology, psychiatry, children and their wide ranges of behavior, and the "community" are further desirable qualifications, along with the capability of evaluating the testimony of children and of expert witnesses concerning children. The ability to listen to and communicate with the children and families is critical.»

DEUXIÈME PARTIE

L'intervention

Chapitre I

LES PRINCIPES DE L'INTERVENTION

Les droits de l'enfant et de ses parents, l'autorité parentale et les responsabilités qui en découlent, l'importance du temps chez l'enfant, les besoins tant de l'enfant que de ses parents: comment traduire ces préoccupations fondamentales dans la loi? C'est ce que notre groupe de travail s'est employé à faire dans le présent chapitre.

1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Analyse de la situation

Les principes généraux qu'on retrouve actuellement dans la Loi sur la protection de la jeunesse sont les suivants:

- la recherche de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits;
- la primauté de l'autorité parentale;
- le maintien de l'enfant dans son milieu parental;
- la nécessité de la prévention et l'apport de la communauté.

En premier lieu, la priorité doit être accordée au principe de la recherche de l'intérêt de l'enfant et du respect de ses droits, principe qui se retrouve énoncé dans le Code civil du Québec. Or, la meilleure façon de rechercher l'intérêt de l'enfant et de respecter ses droits, c'est de favoriser l'exercice de la responsabilité parentale et de s'ingérer le moins possible dans la vie de sa famille, ce qui est l'objet du deuxième principe. Par voie de conséquence, le maintien de l'enfant dans son milieu parental s'impose aussi, dans toute la mesure du possible, car de cette façon, ses parents auront la possibilité d'exercer leurs responsabilités à son endroit. D'où le troisième principe. Enfin, le quatrième principe vise à mettre en place les conditions permettant à un enfant et à ses parents d'être aidés et appuyés par des ressources de leur milieu.

Ces principes déjà établis dans la loi ne sont pas remis en question par les personnes et les groupes que nous avons consultés. Nous estimons cependant nécessaire de les consolider et de les préciser. Il faut aussi établir une distinction plus claire entre les droits et les principes.

Nous considérons également que la Loi sur la protection de la jeunesse doit reconnaître explicitement certains autres principes devant guider l'intervention et sous-tendre l'ensemble de ses dispositions.

Ainsi, la notion du temps chez l'enfant devrait faire l'objet d'un principe. Le législateur rappelerait ainsi à tous les intervenants que la notion du temps chez l'enfant est différente de celle des adultes. Plus un enfant est jeune, moins la durée de son placement doit être longue et plus l'investissement pour corriger rapidement sa situation doit être intensif. L'objectif que nous poursuivons ici est de s'assurer que ceux qui interviennent auprès des enfants n'oublient pas cette notion de temps. Il est intéressant de noter que la nouvelle loi de 1990 de la Nouvelle-Écosse[16] contient précisément une telle disposition. Évidement, ce principe ne doit pas être utilisé pour précipiter les décisions à prendre à l'égard d'un enfant. Il vise à rappeler que le temps pour l'enfant est capital, notamment quand il est question de le retirer de son milieu parental.

Nous pensons également qu'il faut reconnaître la nécessité d'agir avec diligence, tant sur le plan social que judiciaire, quand on intervient pour protéger un enfant. Ainsi, l'intervention doit, dans toute la mesure du possible, être contemporaine des faits ayant donné ouverture à une situation de compromission. Ce principe exige qu'on agisse avec soin et empressement, compte tenu de la situation, en évitant d'allonger les délais et les débats aux diverses étapes de l'intervention.

En outre, comme on doit faciliter l'exercice des responsabilités des parents et les aider à développer leurs capacités parentales, il faut les engager activement à toutes les étapes de l'application de la loi.

De même, le principe du maintien de l'enfant dans son milieu parental implique qu'on tienne compte de la proximité géographique de la ressource d'accueil quand il faut procéder au placement d'un enfant.

En outre, la problématique des communautés autochtones exige que les interventions en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse tiennent compte de leur culture et de leur spécificité. Il faut aussi considérer les nouvelles réalités familiales sur le plan ethno-culturel.

Enfin, notre groupe de travail considère nécessaire que soient reprises, dans la Loi sur la protection de la jeunesse, deux des lignes directrices qu'on retrouve à l'article 3 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42), soit d'une part, la nécessité de respecter l'enfant et ses parents et de reconnaître leurs droits et libertés quand on intervient auprès d'eux et d'autre part, la nécessité de les traiter avec courtoisie, équité et compréhension, dans le respect de leur dignité, de leur autonomie et de leurs besoins. Il faut s'assurer que ces lignes directrices soient appliquées aussi bien dans l'intervention judiciaire que dans l'intervention sociale.

16 | *The New Children and Family Services Act*, Nova Scotia, 1990.

Nous estimons que l'insertion de ces principes dans la Loi sur la protection de la jeunesse rappelera constamment à ceux qui ont la responsabilité d'intervenir, que *les besoins de l'enfant et de ses parents doivent être considérés en toute priorité*. La préoccupation première doit être d'adapter les structures et les modalités d'intervention aux besoins de l'enfant et de ses parents, même si cela requiert que l'on bouscule un peu les structures de services. En effet, il faut chercher à adapter les services aux personnes et non l'inverse. On devra également se demander constamment si le problème vient d'un manque de ressources ou s'il ne s'agit pas plutôt d'une inadaptation ou d'une mauvaise organisation de ressources existantes. Enfin, il importe de s'interroger également sur:

- l'organisation administrative des services sociaux et judiciaires;
- l'accessibilité, l'orientation et le traitement des demandes de services;
- les normes découlant des politiques et des programmes des établissements.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-1 **Que soit intégré à la Loi sur la protection de la jeunesse un article déclaratoire établissant les lignes directrices suivantes pour guider les personnes à qui la loi confie des responsabilités, de même que la gestion des interventions:**

a) le respect de l'enfant et de ses parents et la reconnaissance de leurs droits et libertés dans toute intervention à leur endroit;

b) le droit de l'enfant et de ses parents d'être traités dans toute intervention avec courtoisie, équité et compréhension, dans le respect de leur dignité, de leur autonomie et de leurs besoins;

c) le droit de l'enfant et de ses parents, dans la mesure prévue par la loi, de faire entendre leurs points de vue, d'exprimer leurs préoccupations et d'être écoutés aux moments appropriés de l'intervention;

d) la reconnaissance que les parents ont besoin d'être aidés pour répondre aux besoins de leurs enfants et qu'ils doivent participer activement à la prévention et à la correction des situations qui donnent lieu à l'application de la présente loi;

e) la reconnaissance que la notion de temps chez l'enfant est différente de celle des adultes;

f) la reconnaissance que les services doivent être dispensés de façon à tenir compte des besoins des enfants en ce qui concerne la continuité des soins et des rapports familiaux stables;

g) la nécessité d'agir avec diligence quand on intervient pour protéger un enfant;

h) la nécessité de tenir compte, dans toute la mesure du possible, de la proximité géographique de la ressource choisie quand il faut procéder au placement d'un enfant;

i) l'obligation de tenir compte, autant que possible, dans toute intervention, des nouvelles réalités familiales, de la culture et de la spécificité des communautés autochtones et des caractéristiques des communautés culturelles.[17]

2. LE PRINCIPE DE LA RECHERCHE DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT ET DU RESPECT DE SES DROITS

Analyse de la situation

Toutes les personnes et les groupes que nous avons consultés sont unanimes. L'affirmation des droits de l'enfant est un acquis majeur de la réforme entreprise il y a treize ans. Il s'agit là d'un acquis fondamental qu'il faut réaffirmer et ne pas remettre en question. En effet, si l'on compare la pratique professionnelle actuelle avec celle qui avait cours dans les années 1970, on constate que les intervenants sont maintenant plus conscients de l'importance capitale à accorder aux droits de l'enfant. Il faudra d'ailleurs continuer à former les intervenants dans cette orientation. Il s'agit donc de conserver cet acquis.

L'enfant qui a été longtemps considéré comme un objet de droit est désormais considéré comme étant un « sujet de droit ». Il s'agit là d'une des caractéristiques fondamentales de la Loi sur la protection de la jeunesse. Pourtant, nous avons constaté avec étonnement, lorsque nous avons consulté des jeunes sur la façon dont ils vivent ou ont vécu « le système de protection de la jeunesse », qu'ils déclarent unanimement ne pas être ou n'avoir pas été « dans le décor ». Ils ont l'impression de ne pas avoir de choix. Ils ne se sentent pas réellement associés à la démarche qui les concerne. Ils se sentent délaissés et ont l'impression que ce qu'ils disent n'a aucun impact sur les décisions qu'on prend à leur endroit. Dans leur perception, ce sont « les autres » qui ont toujours raison. Ils redeviennent en quelque sorte des « objets de droit ».

Notre groupe de travail considère qu'il faut mesurer véritablement l'impact que doit avoir sur les interventions le principe de cette reconnaissance de l'enfant comme étant un « sujet de droit ». Ainsi, il y a toute la différence du monde entre consulter un enfant avec l'intention de tenir compte ou non de son point de vue. Il s'agit là d'une question d'attitude, mais également de la perception qu'on peut avoir de l'enfant comme étant ou non un « sujet de droit ».

17 | Par l'expression « communautés culturelles », on désigne les communautés autres que celles d'origine française, britannique ou autochtone.

Des personnes et des groupes que nous avons consultés nous ont indiqué que des conflits ou des oppositions surviennent parfois entre les droits d'un enfant et ceux de ses parents. Pourtant, les textes législatifs sont clairs sur ce point, aussi bien dans la Loi sur la protection de la jeunesse que dans le Code civil. Le législateur y affirme la priorité des droits de l'enfant, en stipulant que toute intervention faite à son endroit doit l'être «dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de *ses* droits». Par conséquent, si le droit d'un parent s'oppose ou est en conflit avec celui de l'enfant, c'est le droit de ce dernier qui doit avoir la priorité, compte tenu de son intérêt.

Ce principe de la recherche de l'intérêt de l'enfant et du respect de ses droits constitue le fondement même de la Loi sur la protection de la jeunesse. Les parents doivent exercer leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants. S'ils ne le font pas, l'État est justifié d'intervenir d'autorité dans les situations prévues aux articles 38 et 38.1 de la loi.

Le législateur a ajouté à la notion de «droits», celle de l'«intérêt» de l'enfant, afin de bien marquer l'étroite complémentarité qui doit exister entre, d'une part, le respect des droits d'un enfant et d'autre part, la recherche de son intérêt et la réponse à apporter à ses besoins fondamentaux. On doit donc éviter d'opposer ces trois réalités. Cet ajout du législateur a d'ailleurs permis d'établir sur ce point une cohérence avec les dispositions du Code civil du Québec.

Il importe de noter enfin que l'enfant a des droits à tout moment et qu'en principe, tous ses droits sont égaux. Or, il s'avère souvent nécessaire, en pratique, de tempérer un de ses droits par rapport à un autre. Ainsi, le droit d'un enfant à être protégé peut, dans certaines situations, avoir la préséance sur un autre de ses droits, soit celui d'être maintenu dans son milieu parental. C'est alors la recherche de l'intérêt de l'enfant qui intervient pour établir la préséance d'un droit sur l'autre. Lorsqu'il y a conflit dans l'application des divers droits d'un enfant, la notion d'intérêt amène à mettre en balance les avantages et les inconvénients de tel ou tel choix et peut permettre de prendre la décision la plus judicieuse.

L'objectif de la Loi sur la protection de la jeunesse est donc de respecter les droits de l'enfant, de rechercher son intérêt, mais de tenir compte également de ses besoins. C'est d'ailleurs l'orientation retenue par le *Manuel de référence sur la Loi sur la protection de la jeunesse*[10] qui présente le concept de protection comme le résultat d'un équilibre à établir entre les droits, l'intérêt et les besoins d'un enfant.

Afin de préserver cet équilibre et d'éviter des difficultés d'interprétation, notre groupe de travail estime essentiel que l'article 3 de la Loi sur la protection de la jeunesse intègre l'article 33 du nouveau Code civil du Québec (1991, chap. 64).

10 | Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Manuel de référence sur la Loi sur la protection de la jeunesse*, 1989.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-2 **Que l'article 3 de la Loi sur la protection de la jeunesse intègre l'article 33 du Code civil du Québec, de sorte qu'il se lise de la façon suivante :**

« Les décisions concernant l'enfant doivent être prises dans son intérêt et dans le respect de ses droits. Sont pris en considération, outre les besoins moraux, intellectuels, affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial et les autres aspects de sa situation. »

3. LE PRINCIPE DE LA PRIMAUTÉ DE LA RESPONSABILITÉ PARENTALE

Analyse de la situation

Plusieurs modifications ont été apportées à la Loi sur la protection de la jeunesse en 1984, afin d'établir clairement que l'article 38 vise d'abord les parents dans l'exercice de leurs responsabilités. Dans l'esprit du législateur, ce sont d'abord les parents qui doivent prendre les moyens nécessaires pour corriger toute situation de compromission vécue par leur enfant. C'est d'ailleurs autour de cette approche que la révision de la situation de l'enfant s'articule et que le règlement d'application qui la régit prévoit que le rapport de révision doit en tenir compte : évaluation du fonctionnement du parent et de l'enfant, évolution de la relation parentale, etc.

D'ailleurs, la politique de la famille du gouvernement du Québec vise précisément à soutenir les parents à titre de premiers responsables de leurs enfants. Et le nouveau Code civil du Québec (1991, chap. 64) encadre cette politique en reconnaissant, dans plusieurs de ses dispositions, cette responsabilité première des parents : autorité parentale, tutelle, consentement aux soins, etc.

Nous pensons qu'il faut encore accentuer cette orientation dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse. Il faut également s'assurer que personne ne puisse passer à côté. L'objectif est de faciliter l'exercice des responsabilités des parents à l'endroit de leur enfant et de les aider à développer leurs capacités parentales.

Car, l'intervention en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse est une intervention en *contexte d'autorité*. C'est-à-dire qu'on se retrouve devant des parents qui, de façon générale, n'ont pas demandé eux-mêmes des services. C'est l'État qui intervient pour mettre fin à la situation de compromission vécue par leur enfant. Cela peut amener les intervenants mandatés par l'État à prendre beaucoup de responsabilités. Ceux-ci risquent alors d'oublier en cours de route, que les parents, même en contexte de protection, demeurent les premiers responsables de leur enfant. Nous constatons en effet, qu'en dépit des modifications apportées à la loi en 1984, on continue de parler de « prise en charge de l'*enfant* » et non pas de « prise en charge de la *situation* de l'enfant ». Ce sont les parents qui doivent continuer de prendre en charge leur enfant. Le directeur

de la protection de la jeunesse, pour sa part, ne prend en charge que la *situation* de compromission dans laquelle se trouve l'enfant, c'est-à-dire le problème à corriger.

Nous estimons qu'il faut rechercher les moyens les mieux appropriés pour susciter l'engagement des parents et les amener à prendre leurs responsabilités à l'égard de leur enfant. Ainsi, il faut associer activement les parents à toutes les étapes de l'application de la loi et les aider à prendre eux-mêmes les moyens pour mettre fin à la situation de compromission. Certains articles de la loi pourraient être modifiés dans ce sens. À titre d'exemple, le législateur pourrait indiquer clairement que l'article 54 propose des mesures que les *parents conviennent* de prendre avec le directeur de la protection de la jeunesse et l'article 91, des mesures que le tribunal *ordonne aux parents* de prendre.

Les parents doivent également être informés que leur enfant a des droits, notamment celui d'obtenir une réponse adéquate à ses besoins. On doit leur rappeler qu'ils ont eux-mêmes l'obligation d'assurer le respect de ce droit et qu'ils seront aidés à cette fin. On doit leur rappeler leurs responsabilités et que, s'ils ne les exercent pas, l'État prendra la relève pour intervenir dans l'intérêt de leur enfant. On doit enfin faire comprendre aux parents les effets néfastes que peut avoir leur désengagement sur le développement de leur enfant.

Notre groupe de travail estime de plus qu'il faut harmoniser la notion de «parents» qu'on retrouve dans la Loi sur la protection de la jeunesse avec la terminologie du Code civil du Québec qui utilise les termes de «père et mère», afin d'éviter des écueils en matière d'interprétation.

Il faut mentionner enfin, que l'obligation de la contribution parentale est une illustration très concrète de l'article 2.2 portant sur la primauté de la responsabilité parentale. Or, le débat de fond sur le sens et la portée de la contribution financière des parents, lorsqu'il y a placement de leur enfant, n'a jamais été fait. De plus, l'exigence de cette contribution n'est pas intégrée dans la pratique clinique et apparaît davantage comme une opération comptable totalement dissociée de la pratique clinique. Il importe donc de donner un sens et une portée précise à la contribution parentale et de transmettre un même message, à la fois aux intervenants et aux parents, si on veut qu'elle s'intègre véritablement à la pratique clinique.

En résumé, l'objectif des modifications apportées à la loi, en 1984, était clair et visait à maintenir la responsabilité première des parents, malgré l'intervention exceptionnelle de l'État pour protéger leur enfant. La Loi sur la protection de la jeunesse doit permettre d'agir avec les parents, dans toute la mesure du possible, et ne permettre de se substituer à eux que lorsqu'il est démontré qu'ils n'ont pas la capacité ou la volonté d'assumer leurs responsabilités envers leur enfant.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-3 **Que l'article 1 e) soit modifié afin que la définition de « parents » soit harmonisée avec le Code civil du Québec.**

R-4 **Que soit revu le texte de loi, notamment au niveau des mesures, afin de s'assurer que les parents participent activement aux mesures visant à mettre fin à la situation de compromission.**

R-5 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure, dans ses politiques et programmes, que la contribution parentale s'intègre dans la pratique clinique.**

4. LE PRINCIPE DE LA PRÉVENTION

Analyse de la situation

L'article 2.3 de la loi prévoit que toute intervention doit viser à prévenir les situations qui donnent ouverture à des interventions de protection. Cet article traduit une préoccupation concernant la nécessité de la prévention qui s'était manifestée dès l'adoption de la loi en 1977, mais il n'a été intégré à cette loi qu'en 1984. Il faut reconnaître que cet article est souvent source d'ambiguïté et de confusion.

Ainsi, la Loi sur la protection de la jeunesse est une loi essentiellement curative qui vise à mettre fin à la situation de compromission dans laquelle se retrouve un enfant. Cette loi s'applique donc à une *clientèle d'exception*. Elle ne vise pas un objectif de prévention générale comme le fait la Loi sur les services de santé et les services sociaux en matière de programmes d'intervention communautaire. L'article 2.3 ne recherche qu'à mettre fin à une situation de compromission. Il importe donc d'en restreindre la portée à cet objectif. Sinon, on finit par percevoir le directeur de la protection de la jeunesse comme pouvant régler tous les problèmes et la Loi sur la protection de la jeunesse comme étant la porte d'entrée à tous les services s'adressant aux enfants et aux jeunes.

Ceci nous amène à poser le problème de la complémentarité à établir entre la Loi sur la protection de la jeunesse et la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Ce qui est important avant tout, c'est de diriger l'enfant et ses parents vers les ressources les mieux appropriées et de les amener à accepter les services qui peuvent les aider. Il est intéressant de noter que la nouvelle Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) introduit précisément dans les fonctions de tout établissement, celle de diriger les personnes auxquelles il ne peut dispenser certains services vers un autre établissement, organisme ou personne pouvant le faire.

On comprendra que les centres locaux de services communautaires peuvent jouer un rôle essentiel à cet égard.

On constate également que des intervenants sont souvent frustrés de devoir limiter leur intervention à la situation de compromission d'un enfant, alors qu'ils observent que la dynamique familiale démontre l'existence d'un problème plus étendu. Évidemment, on peut, dans une loi, distinguer clairement des objectifs curatifs ou préventifs, mais on ne peut pas compartimenter de la même façon l'intervention à l'égard d'une famille.

Il est donc nécessaire de rendre complémentaires l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse et celle de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Ainsi, quand on intervient pour mettre fin à une situation de compromission, on le fait dans un contexte d'autorité, au sens de la Loi sur la protection de la jeunesse. Par contre, lorsqu'on veut intervenir sur d'autres dimensions de la situation familiale, on peut le faire en offrant des services à l'enfant ou à ses parents en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Notons enfin, dans une même perspective de complémentarité, que les situations identifiées en matière de protection de la jeunesse fournissent des informations très importantes pour la mise en place de mesures ou de programmes visant à prévenir de telles situations.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-6 **Que l'article 2.3 soit rédigé de façon à distinguer clairement le principe de la prévention de celui de l'engagement de la communauté.**

R-7 **Que soit précisé que l'objet de l'article 2.3 est de mettre fin à une situation de compromission et d'éviter que celle-ci ne se reproduise.**

5. LE PRINCIPE DE L'ENGAGEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

Analyse de la situation

L'article 2.3 incite toute personne à qui la loi confie des responsabilités envers un enfant, à favoriser l'engagement de la communauté. C'est ici que prend tout son sens l'affirmation selon laquelle la protection de la jeunesse est une responsabilité collective.

L'engagement de la communauté peut se faire à un premier niveau : celui de certains problèmes des jeunes pris *collectivement*. Il importe en effet, que la communauté débatte de ces problèmes, développe des consensus, évalue son seuil de tolérance, oriente des actions collectives sur tel ou tel phénomène ainsi que sur ses causes. Cet engagement de la communauté en matière de problèmes collectifs des jeunes constitue une dimension importante de la politique gouvernementale en matière de santé et de bien-être. Elle a fait l'objet d'une étude de la part du groupe de

travail pour les jeunes."[19] Qu'il nous suffise de rappeler ici, ce que nous avons indiqué précédemment, qu'il est fondamental d'agir en amont de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Si par ailleurs, on se situe dans le cadre de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, l'engagement de la communauté vise à offrir *individuellement* aux enfants des ressources autres que celles offertes par les établissements du réseau. L'objectif visé est de rapprocher le plus possible l'intervention auprès d'un enfant du vécu quotidien de ce dernier et de celui de ses parents. Il s'agit également d'encourager l'activité des membres de la communauté envers des enfants faisant l'objet d'une intervention en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse. À cet égard, on peut se demander si, pour protéger les enfants, on a vraiment utilisé de façon maximale les ressources de leur milieu. On doit également souhaiter qu'il s'établisse une certaine connivence entre les différents intervenants d'un milieu donné pour poursuivre des objectifs communs et complémentaires.

Le directeur de la protection de la jeunesse doit donc faire appel à toutes les personnes, aux établissements et aux organismes qui, compte tenu de leurs responsabilités, pourraient donner le meilleur service à l'enfant dont il a pris la situation en charge. C'est là l'orientation donnée par le législateur à la fin de l'article 54 et dans l'article 55 de la loi :

> *« Lorsqu'il recommande l'application de mesures volontaires, le directeur doit, dans toute la mesure du possible, faire appel aux personnes et organismes œuvrant dans le milieu naturel de l'enfant », (art. 54).*

> *« Tout établissement doit faciliter par tous les moyens à sa disposition, l'application des mesures volontaires. Il en est de même des personnes et organismes qui consentent à appliquer de telles mesures », (art. 55).*

Bref, la Loi sur la protection de la jeunesse n'est pas une loi d'accès aux services, mais elle favorise l'accès aux services pour les enfants qui doivent être protégés. C'est pourquoi, tout en confiant des responsabilités spécifiques aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux, elle favorise au plus haut point l'engagement de la communauté et des autres réseaux d'intervention afin de protéger adéquatement les enfants et d'aider efficacement leurs parents.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-8 **Que l'article 55 soit clarifié et renforcé relativement aux responsabilités des établissements sociaux et de santé et des organismes du milieu scolaire, lors de l'application de mesures volontaires.**

R-9 **Que soit prévu au niveau administratif ou législatif que l'enfant et ses parents soient dirigés vers d'autres services susceptibles de leur venir en aide.**

19 | Voir note 12.

6. LES RÈGLES INTERNES RELATIVES AUX MESURES DISCIPLINAIRES

Analyse de la situation

Certaines personnes consultées nous ont fait valoir que les règles internes relatives aux mesures disciplinaires dans un centre de réadaptation doivent non seulement être affichées, mais expliquées à l'enfant et à ses parents. Elles demandent également que le texte de la loi soit modifié pour inclure certains enfants qui ne sont pas toujours *en mesure* de comprendre ce qu'on attend d'eux, par exemple un jeune ayant une déficience intellectuelle, bien qu'il ait l'âge de comprendre.

Par ailleurs, le comité tripartite[20] sur l'application des mesures disciplinaires en centres de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation a produit un rapport[21] qui constitue un excellent cadre de référence pour permettre aux établissements d'élaborer des règles en matière de mesures disciplinaires. Un autre rapport pourrait également fournir des éléments pour élaborer des règles internes minimales; il s'agit de l'annexe II du *Rapport sur le Centre de services de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation* (1987).

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-10 **Que l'article 10 soit modifié pour prévoir:**

a) que les règles internes relatives aux mesures disciplinaires soient expliquées à l'enfant et à ses parents;

b) que les mots «s'il est en âge de comprendre» soient remplacés par «s'il est en mesure de comprendre».

R-11 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux élabore, en collaboration avec les établissements responsables, des règles internes minimales pour assurer l'application de l'article 10 de la Loi sur la protection de la jeunesse de façon uniforme et concrète.**

7. L'HÉBERGEMENT DANS UN MILIEU APPROPRIÉ

Analyse de la situation

On nous a demandé de faire modifier la rédaction de l'article 11.1, car son libellé actuel laisse place à une interprétation qui accorde la priorité aux ressources des établissements ou des organismes et considère les besoins de l'enfant comme étant subsidiaires. Il faudrait établir un équilibre dans le message transmis par cet article.

20 | Commission des services juridiques, Commission de protection des droits de la jeunesse, Association des centres d'accueil du Québec.

21 | *Réflexion autour de l'article 10 de la Loi sur la protection de la jeunesse — Le défi de la transparence*, mai 1990.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-12 **Que l'article 11.1 soit modifié dans le sens suivant :**

« L'enfant, s'il est hébergé dans un établissement en vertu de la présente loi, doit l'être dans un lieu approprié à ses besoins et au respect de ses droits, compte tenu des ressources des établissements et des organismes. »

Chapitre II

LA COMMISSION DE PROTECTION DES DROITS DE LA JEUNESSE

La Commission de protection des droits de la jeunesse a le mandat de veiller au respect des droits reconnus aux enfants et aux adolescents par la Loi sur la protection de la jeunesse et la Loi sur les jeunes contrevenants.

La Commission joue ainsi un rôle de premier plan dans la défense des droits et des garanties juridiques particulières conférés aux enfants dont la situation est couverte par l'une ou l'autre de ces lois. Son action consiste à assurer la promotion des droits de la jeunesse et, au besoin, à procéder à des enquêtes et des études, de sorte que les interventions, tant sociales que judiciaires faites auprès de ces enfants, soient respectueuses de leurs droits.

De l'avis de la grande majorité des personnes et des organismes rencontrés par notre groupe de travail, une telle instance de promotion et de surveillance des droits est indispensable et constitue un acquis majeur pour les enfants.

Cependant, les modalités d'exercice du pouvoir d'enquête de la Commission ne font pas l'unanimité. Certains lui reprochent un manque de transparence dans sa procédure d'enquête et soumettent que son rôle peut l'amener à être à la fois juge et partie. D'aucuns se plaignent plutôt de sa lenteur à remédier aux lésions de droit rapportées, alors que d'autres lui reprochent d'intervenir parfois de façon non justifiée.

Des personnes et des organismes ont également soulevé la question du mandat et du statut juridique de la Commission, de même que le problème d'image qu'elle semble projeter.

Il existe donc plusieurs perceptions sur le rôle attendu de la Commission, dont certaines apparaissent contradictoires.

1. LE POUVOIR D'ENQUÊTE DE LA COMMISSION ET SES MODALITÉS D'EXERCICE

• La portée du concept de protection

L'une des principales difficultés soulevées par les personnes et organismes que nous avons consultés porte sur l'existence d'interprétations différentes, relativement à la portée du concept de protection, entre la Commission d'une part, et les directeurs de la protection de la jeunesse d'autre part. Les situations d'enfants pouvant amener l'application de la loi ne seraient pas évaluées par ces deux instances sur la base de critères semblables.

Au cours des dernières années en effet, les directeurs de la protection de la jeunesse ont été appelés à circonscrire le concept de protection afin de conserver à l'intervention en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse *son caractère exceptionnel.* Selon l'avis de plusieurs, la Commission au contraire en retiendrait une définition plus large. Sans doute des divergences d'interprétation entre la Commission et les directeurs peuvent-elles être compréhensibles, voire saines. Mais l'existence d'écarts importants peut devenir source de difficultés pour les directeurs de la protection de la jeunesse responsables au premier chef de déterminer les situations où ils doivent intervenir.

Il nous apparaît donc essentiel que la Commission de protection des droits de la jeunesse et les directeurs de la protection de la jeunesse développent une compréhension commune du concept de protection, par la mise en place de mécanismes d'information et de collaboration.

• Le traitement des plaintes

Une deuxième difficulté relative à la Commission de protection des droits de la jeunesse concerne la façon dont elle traite les plaintes de lésion de droits qui lui sont soumises. D'une part, la Commission nous a présenté son programme de traitement des plaintes qui prévoit les principales étapes de la procédure suivie par elle pour le traitement des plaintes. Selon elle, ce programme est disponible à tout établissement concerné par l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse.

D'autre part, des personnes et des organismes rencontrés par notre groupe de travail déplorent l'existence de nombreuses lacunes dans la façon dont la Commission traite les plaintes qui lui sont soumises.

Ainsi, certains organismes ayant fait l'objet de plaintes signalent le manque de clarté des règles et de la procédure suivie par la Commission lorsqu'elle fait une enquête. De plus, ils prétendent que toutes les personnes visées par une enquête n'ont pas toujours la possibilité de faire valoir leur point de vue.

Par ailleurs, des organismes du réseau social reprochent à la Commission d'intervenir sans fondement ou de façon trop rigoureuse dans certaines situations. Paradoxalement, d'autres personnes, par exemple des avocats représentant des enfants, se plaignent que la Commission

n'intervient pas, ou n'intervient que de façon trop tardive ou timide, de sorte que des lésions de droit seraient laissées sans remède.

Des groupes et des organismes ont également fait valoir que les recommandations de la Commission leur apparaissaient plutôt de la nature d'une ordonnance et ne tenaient pas compte des possibilités de règlement que les parties pourraient accepter.

La Commission, pour sa part, soutient qu'elle a l'obligation d'examiner toutes les plaintes qui lui sont adressées. Elle indique également que plus de 75% des plaintes qu'elle juge recevables, sont réglées par voie de conciliation, sans qu'elle procède à une enquête formelle au sens de l'article 23 b) de la loi. Selon la Commission, cette voie de la conciliation, bien que moins visible, donne des résultats probants puisque, selon ses données, les recommandations qu'elle fait sont alors suivies dans plus de 90% des cas.

Sans nous prononcer sur le bien-fondé de ces critiques formulées à l'endroit de la Commission, force nous est de constater qu'il existe, notamment dans le réseau social, un malaise profond et une certaine confusion relativement au rôle qu'elle doit jouer et à sa façon de l'exercer. Cela n'est pas sans avoir un impact important sur les intervenants sociaux appelés à évaluer les situations d'enfants faisant l'objet de signalements. Ils se disent dans une incertitude complète relativement à l'orientation de la Commission dans ses diverses interventions.

· Le pouvoir d'enquête de la Commission et les autres régimes de traitement de plaintes

Il existe des instances habilitées, dans notre milieu, à examiner les plaintes relatives aux services dispensés ou non aux enfants et aux adolescents, par exemple, les services des plaintes des établissements et ceux des Conseils régionaux de la santé et des services sociaux. Par ailleurs, on assistera à la mise en place prochaine d'un régime complet d'examen des plaintes prévu à la Loi sur les services de santé et les servies sociaux (1991, chap. 42). Dorénavant, tout usager de services pourra s'adresser à trois paliers différents dans le réseau social: au service des plaintes de l'établissement, à celui de la régie régionale, de même qu'à un commissaire aux plaintes nommé par le gouvernement.[22]

Devant cette possibilité qu'une même plainte relative à un enfant puisse être adressée en même temps à l'une de ces instances et à la Commission, avec les impacts que cela peut avoir aussi bien sur les enfants et leurs parents que sur les intervenants, il nous apparaît important que soit prévu un agencement cohérent entre ces diverses instances, afin de minimiser des chevauchements de juridiction.

· La publication des décisions de la Commission

Enfin, à l'instar de plusieurs personnes et groupes consultés, notre groupe de travail estime que la publication régulière d'un recueil des décisions de la Commission serait d'une grande

22 | Concernant ces trois paliers d'examen des plaintes, voir les articles 29 à 65 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42).

utilité pour les établissements et les personnes. Une telle initiative permettrait notamment de prévenir la répétition de situations de lésions de droit, en faisant connaître les correctifs à y apporter. De plus, cela contribuerait à clarifier la portée de l'intervention de la Commission et l'interprétation de cette dernière dans des situations analogues. D'autres organismes, notamment la Commission des droits de la personne et la Commission d'accès à l'information, publient déjà de tels recueils.

2. LE RATTACHEMENT DE LA COMMISSION ET SON STATUT JURIDIQUE

Plusieurs intervenants s'interrogent sur le fait que le ministre de la Justice, qui partage la responsabilité de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse avec le ministre de la Santé et des Services sociaux, soit l'autorité responsable de la Commission qui enquête en matière de droits lésés lors de l'application de cette loi. Ce qui veut dire qu'un organisme qui relève du ministre de la Justice enquête sur les interventions d'établissements qui relèvent du ministre de la Santé et des Services sociaux. Dans ce contexte, il en résulte que certaines prises de position de la Commission se heurtent à *des problèmes de réceptivité*. Il y a là un problème d'image de la Commission de protection des droits de la jeunesse qui risque de compromettre la crédibilité de celle-ci.

De plus, bien que la Commission de protection des droits de la jeunesse ait la responsabilité d'enquêter en matière de droits lésés aussi bien au sein du système de la santé et des services sociaux qu'au sein du système judiciaire, *la très grande majorité de ses enquêtes ont porté jusqu'à maintenant sur les interventions des services sociaux*. Le fait que l'article 23 b) de la loi limite les enquêtes de la Commission aux situations non soumises à la Cour du Québec ne l'empêche pourtant pas de se pencher sur des difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes et leurs parents dans le système judiciaire, ne serait-ce, à titre d'exemple, que celles reliées aux délais, aux services d'avocats et aux locaux où ils sont parfois confinés en attendant l'audition au tribunal.

Notons enfin que la Commission de protection des droits de la jeunesse a porté à l'attention de notre groupe de travail certaines difficultés reliées à son statut juridique. Elle possède en effet une *personnalité juridique limitée*, de sorte qu'elle doit s'en remettre au procureur général pour la représenter. Cela entraîne parfois des inconvénients sérieux, lorsqu'il s'agit par exemple pour la Commission de démontrer son intérêt à intervenir dans une instance, de défendre ses pouvoirs ou de mettre en cause un autre organisme gouvernemental.

Compte tenu que notre groupe de travail doit étudier, dans le deuxième volet de son mandat, le rôle de la Commission de protection des droits de la jeunesse en égard aux adolescents visés par la Loi sur les jeunes contrevenants, compte tenu également de la complexité des divers problèmes soulevés à l'endroit de la Commission, notamment quant à sa juridiction, son rattachement et son mandat d'enquête, compte tenu enfin de la nécessité d'agencer le mandat d'enquête

de la Commission avec celui d'instances existantes et de nouvelles instances habilitées, en vertu de la Loi sur les services de santé et des services sociaux (1991, chap. 42), à traiter des plaintes relatives aux services dispensés aux enfants, notre groupe de travail produira ultérieurement des notes complémentaires au présent rapport sur les diverses questions posées à l'endroit de la Commission de protection des droits de la jeunesse, sans remettre en question le rôle joué par cet organisme.

Chapitre III

LES SITUATIONS VISÉES PAR LA LOI

Le concept de protection est un élément majeur dans la Loi sur la protection de la jeunesse et il constitue le fondement même de l'article 38 où le législateur circonscrit les situations de compromission de la sécurité ou du développement d'un enfant. L'application de ce concept pose cependant certaines difficultés, de l'avis des personnes et des groupes que nous avons consultés.

• *Un premier problème* provient du fait que tous les professionnels œuvrant en protection de la jeunesse n'ont pas encore une compréhension claire et uniforme des situations visées par l'article 38 de la loi. La notion de compromission fait l'objet de diverses interprétations de la part des intervenants. Tous ne s'entendent pas sur le moment où l'on peut considérer qu'une situation compromet la sécurité ou le développement de l'enfant. On diverge également d'opinion sur le moment où l'on peut affirmer que cette situation de compromission a cessé.

Cette difficulté amène certaines personnes consultées à souhaiter que le concept de protection soit davantage circonscrit et qu'on précise des éléments qui apparaissent encore trop vagues dans cet article de la loi. Il apparaît nécessaire d'éviter au maximum l'existence de zones floues d'interprétation.

• *Un deuxième problème* est soulevé par d'autres personnes consultées. Une énumération trop large des situations visées par la Loi sur la protection de la jeunesse pourrait laisser croire que les jeunes concernés par ces situations seraient effectivement protégés, alors qu'en pratique l'insuffisance des moyens ne permettrait pas d'intervenir dans certaines de ces situations. Dans les faits, certains enfants seraient alors considérés comme laissés pour compte par le système de protection. Selon ces personnes, il faut donc faire des choix. Quels sont les jeunes que l'État peut réellement protéger, compte tenu des ressources humaines et financières qu'il peut allouer?

• Des personnes rencontrées par notre groupe de travail signalent *un troisième problème.* C'est une erreur selon elles d'accorder une priorité à certaines situations de protection, alors que la loi ne prévoit pas une hiérarchisation dans les diverses situations qu'elle énumère. On mentionne par exemple qu'une priorité est accordée dans l'intervention aux situations qui compromettent la *sécurité* de l'enfant et qu'on ignore ou qu'on laisse en attente les situations où le *développement* d'un enfant est compromis. De plus, elles déplorent qu'on accorde une priorité aux situations

prévues par la Loi sur la protection de la jeunesse, au détriment de celles qui sont prévues par la Loi sur les services de santé et les services sociaux et par la Loi sur les jeunes contrevenants.

Nous considérons que cette approche n'est pas acceptable, car nonobstant la loi qui s'applique, on devrait s'occuper des situations d'enfants les plus urgentes et agir uniquement en fonction des besoins de l'enfant et non pas d'abord en vertu d'un cadre légal. Bien sûr, compte tenu du caractère exceptionnel des situations prévues à l'article 38 de la Loi sur la protection de la jeunesse, on peut comprendre que la priorité leur sera souvent accordée dans les interventions. Toutefois, il ne s'agit pas là d'un critère absolu. Il existe des situations relevant de la Loi sur les services de santé et les services sociaux auxquelles il faut également donner priorité.

Nous constatons ainsi que deux ordres de priorités se sont donc développés au chapitre des interventions: d'une part, à l'intérieur même de la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autre part, au regard de l'application des services prévus par d'autres lois, notamment la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Dans ce dernier cas, l'effet devient pervers et a conduit à faire de la Loi sur la protection de la jeunesse une loi qui permet ou assure un accès plus facile ou plus rapide aux services. D'où l'importance de développer une compréhension plus grande du concept de protection.[23]

Plus particulièrement, notre groupe de travail a examiné certaines situations prévues à l'article 38 de la loi qui semblent présenter de plus grandes difficultés en ce qui a trait à l'intervention.

I. LES SITUATIONS D'ENFANTS ABANDONNÉS

Analyse de la situation

Nous avons déjà traité de la problématique relative aux enfants abandonnés dans la première partie. Rappelons le principe sur lequel nous avons insisté à savoir que tout doit être raisonnablement tenté, compte tenu de l'intérêt de l'enfant et du respect de ses droits, pour aider ses parents à exercer leurs responsabilités à son endroit. S'ils n'y parviennent pas, d'autres mesures doivent être envisagées et appliquées afin de procurer à l'enfant un plan de vie lui assurant stabilité et continuité. Ajoutons, comme nous l'avons d'ailleurs rappelé plus haut, que le temps joue contre l'enfant quand les signes précurseurs d'un abandon ne sont pas rapidement reconnus. C'est pourquoi nous avons recommandé que la loi reconnaisse le caractère spécifique de la notion du temps chez l'enfant (R-1E).

23 | A ce sujet, à la suite du *Rapport Harvey* (voir note 2), un protocole de réception et de traitement des signalements a été élaboré. De plus, l'annexe I de ce protocole fournit une définition des variables du concept de protection. Enfin, l'annexe II de ce même rapport reproduit une partie du *Manuel de référence sur la Loi sur la protection de la jeunesse* (voir note 18) relative, entre autres, au concept de protection et à l'analyse de chacune des situations visées par la loi.

Par ailleurs, les intervenants ont besoin d'être outillés par rapport à cette problématique de l'abandon qui apparaît plus difficile à traiter. À cet égard, le rapport « *La protection sur mesure, un projet collectif* »[24] propose un « *Guide d'intervention psychosociale auprès des enfants en situation d'abandon* ».

Les auteurs de ce guide constatent, entre autres, que les abandons de fait représentent le type d'abandon que l'on retrouve le plus souvent dans la pratique sociale. Ils font état du principe de la primauté de la responsabilité des parents, mais également des limites que doit avoir l'autorité parentale. Selon eux, la protection des enfants à haut risque d'abandon exige de la part des intervenants une constante préoccupation de s'interroger et de se documenter pour élaborer les fondements du besoin de protection légale. À cet égard, le guide indique les aspects sur lesquels doit porter ce questionnement, relativement à la façon dont les parents s'acquittent de leurs responsabilités.

Le guide reconnaît explicitement que le temps joue contre l'enfant et que « l'intérêt de l'enfant » est intimement lié :

- au temps pris pour reconnaître les signes précurseurs de l'abandon ;
- au temps consacré pour aider les parents à assumer leurs responsabilités ;
- au temps alloué aux parents pour décider du devenir de leurs enfants ;
- au temps pris pour reconnaître l'état de « compromission » face au désengagement parental ;
- au temps requis pour établir un nouveau projet de vie permanent pour l'enfant.

Ce guide contient également des indicateurs du risque d'abandon parental : absence d'engagement des parents auprès de l'enfant, absence ou rareté des visites et des contacts, etc. Il dégage également les orientations de l'intervention en matière d'abandon et présente enfin les diverses étapes de cette intervention.

En raison de la rigueur du processus d'intervention proposé dans ce guide, nous considérons qu'il s'agit là d'un instrument à privilégier. En effet, il peut servir à développer une argumentation clinique serrée et assez probante pour faire évoluer la jurisprudence en matière d'abandon d'enfants et d'adoption. Cela pourrait aussi assurer une meilleure complémentarité entre la Loi sur la protection de la jeunesse et le Code civil du Québec.

À l'instar des auteurs du guide, nous estimons raisonnable qu'un délai d'au plus un an soit fixé pour pouvoir évaluer la capacité des parents d'assumer leurs responsabilités à l'endroit de leur enfant. Si, pendant un an, des parents se montrent incapables d'assumer leurs responsabilités

24 | Voir note 11.

parentales malgré les services qu'on leur offre pour les aider, les tribunaux devraient pouvoir se prononcer et trancher.

Enfin, d'autres personnes consultées ont demandé à notre groupe de travail que la notion d'abandon soit précisée dans les articles 38 a) et 38.1 c), sous les aspects suivants :

· La Loi doit prévoir, à l'article 38 a), que la sécurité ou le développement d'un enfant n'est pas compromis, si des parents ne vivent plus, mais qu'il est sous la responsabilité d'un adulte qui s'assure que ses besoins fondamentaux sont satisfaits. Il faut envisager également d'avoir une disposition inspirée de l'article 559 du nouveau au Code civil du Québec (1991, chap. 64), afin de viser la situation où les père et mère n'assument pas de fait leurs responsabilités parentales envers leur enfant.

· Enfin, il faut modifier l'article 38.1 c) pour ramener le délai de deux ans à un an et établir la concordance sur ce point avec l'article 57.1.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-13 **Que le ministre de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les établissements concernés, voit à la mise en œuvre, à l'application et au suivi du « Guide d'intervention psychosociale auprès des enfants en situation d'abandon ».**

R-14 **Que l'article 38 a) soit modifié aux fins suivantes :**

a) prévoir que la sécurité ou le développement de l'enfant n'est pas compromis, si ses parents ne vivent plus, alors que l'enfant est sous la responsabilité d'un adulte qui s'assure que ses besoins fondamentaux sont respectés ;

b) préciser que les parents ne s'occupent plus de leur enfant lorsqu'ils n'assument pas de fait leurs responsabilités à son égard.

R-15 **Que l'article 38.1 c) soit modifié pour prévoir un délai d'un an au lieu de deux ans et que la concordance soit établie avec l'article 57.1.**

2. LES SITUATIONS D'ENFANTS VICTIMES D'ABUS SEXUELS

Analyse de la situation

L'intervention auprès des enfants victimes d'abus sexuels s'est beaucoup développée au cours des dernières années. Il existe actuellement des protocoles d'intervention et de nouvelles règles de preuve relatives au témoignage des enfants, ce qui facilite le traitement de ces situations.

En outre, de nombreuses sessions d'information et de formation ont été tenues concernant l'intervention auprès des enfants abusés sexuellement.

Toutefois, la question des tiers abuseurs soulève un sérieux problème. En effet, certaines situations ne sont pas signalées ou retenues lorsqu'il s'agit d'un tiers et que le ou les parents de l'enfant prennent les moyens nécessaires pour remédier à la situation. Or, la situation est particulièrement problématique lorsque c'est le conjoint de fait d'un parent de l'enfant qui est l'abuseur. Dans ces situations, l'enfant risque de ne pas être protégé. Par conséquent, il faut s'assurer que la Loi sur la protection de la jeunesse s'applique dans ces situations.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-16 **Que soit revu le dernier alinéa de l'article 38 de la Loi sur la protection de la jeunesse afin que le paragraphe g) s'applique lorsque l'enfant est abusé par un tiers qui a un lien avec l'enfant, par exemple, un conjoint de fait.**

3. LES SITUATIONS D'ENFANTS QUI MANIFESTENT DES TROUBLES DE COMPORTEMENT SÉRIEUX

Analyse de la situation

L'article 38 h) concernant les enfants qui manifestent des troubles de comportement crée une grande confusion, tant à propos de sa compréhension que de son application.

On constate que l'alinéa h) de l'article 38 est le seul où le jeune est lui-même la cause de sa situation de compromission. En effet, dans les autres alinéas de l'article 38, il s'agit toujours d'un adulte qui a mal assumé ses obligations à l'endroit d'un enfant. Or, les troubles de comportement observés chez un jeune sont souvent accompagnés de problèmes chez son ou ses parents. En effet, dans la majorité de ces situations, on constate que des parents ont été déficients dans l'exercice de leurs obligations envers leurs enfants : difficultés à exercer leur autorité auprès de leur enfant, absence d'un des deux parents, permissivité trop grande ou manque de cohésion dans les directives données à l'enfant, etc.

Malgré ce constat, les intervenants des systèmes tant social que judiciaire ont tendance à considérer que c'est le jeune qui est le seul responsable de sa situation de compromission. L'approche semble davantage axée sur la faute ou la responsabilité de l'enfant que sur la situation qu'il vit, donc sur l'effet plutôt que sur la cause. On fait alors porter à l'enfant tout le fardeau de la situation de compromission. Cela ouvre la porte à une intervention plus coercitive qu'aidante. Par surcroît, cette approche incite fortement les intervenants à analyser la situation de compromission et à orienter leur intervention presque exclusivement par rapport à l'enfant, aux dépens d'une analyse globale de cette situation qui tienne compte de la capacité parentale et de la volonté des parents d'assumer leurs responsabilités.

Nous sommes d'avis qu'il faut se donner une façon de rejoindre les parents eux-mêmes et éviter de leur laisser croire qu'ils ne sont pas concernés par l'émergence de la situation de compromission.

Le rapport intitulé *La protection sur mesure, un projet collectif*[25] propose à son annexe III un « *Guide d'intervention psychosociale auprès des enfants présentant des troubles de comportement sérieux* ». Ce guide attire l'attention sur le fait que dans cette problématique particulière, si certains signalements sont faits par les jeunes eux-mêmes, ce sont surtout leurs parents qui les signalent. Le guide conclut que l'enfant et les parents sont les deux cibles majeures d'intervention en protection de la jeunesse, en plus de la famille comme système, qui devient parfois aussi une cible d'intervention.

Le guide propose également des objectifs et de nombreux moyens concrets d'intervention. Nous estimons qu'il peut constituer un outil précieux pour ceux qui interviennent dans cette problématique spécifique.

Il faut aussi se demander pourquoi l'État intervient dans les situations d'enfants présentant des troubles de comportement. En 1984, le législateur a clarifié que ce n'était pas parce qu'un enfant présente des troubles de comportement, même sérieux, que l'État intervient, mais bien lorsque ses parents ne prennent pas les moyens nécessaires pour corriger la situation. Pourtant, l'article 38 h) maintient une certaine ambiguïté en se rapportant à l'éventualité que l'État doit intervenir si « les parents ne parviennent pas à corriger la situation ». Notre groupe de travail est d'avis que l'État ne doit intervenir que lorsque les parents ne prennent pas les moyens nécessaires pour mettre fin à la situation de compromission de leur enfant. C'est l'incapacité des parents d'apporter une réponse adéquate au moment opportun qui place leur enfant dans une situation de troubles de comportement sérieux au sens de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Bien sûr, l'État a aussi la responsabilité de s'assurer que les parents qui veulent aider leur enfant puissent avoir accès à des services adéquats. C'est pourquoi, nous estimons que l'intervention doit, en premier lieu, se réaliser dans le cadre de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et s'appuyer sur l'apport des organismes du milieu. Cela exige la mise en place des services adéquats qui puissent répondre aux besoins de ces jeunes.

Nous croyons qu'il ne faut pas pour autant délester la Loi sur la protection de la jeunesse de certaines situations qui ne seraient pas automatiquement couvertes par la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Notre groupe de travail recommande donc de maintenir ces situations dans la Loi sur la protection de la jeunesse, afin d'éviter que les jeunes et les parents ne se retrouvent dans la situation où ils ne peuvent obtenir des services. Par ailleurs, il demeure hautement souhaitable que l'on puisse répondre aux demandes de parents et aux besoins des jeunes, *avant que ces situations ne soient signalées au directeur de la protection de la jeunesse*. Il faudrait également offrir des services aux parents et à l'enfant, lorsque le signalement de sa situation n'a

25 | Voir note 11.

pas été retenu par le directeur de la protection de la jeunesse, ou encore lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant n'a pas été considéré comme compromis. Dans toutes ces situations, il faut fournir aux personnes concernées des informations susceptibles de les aider et de les orienter vers ces services.

La Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) prévoit d'ailleurs la mise en place de moyens qui peuvent mieux aider l'enfant et les parents. À titre indicatif, mentionnons :

- les plans d'organisation de services que la régie régionale doit élaborer et mettre en œuvre, en collaboration avec les établissements et les organismes communautaires de sa région ainsi qu'avec les intervenants des secteurs d'activités ayant un impact sur la santé et les services sociaux ;[26]
- le droit d'une personne d'être informée de l'existence des services et des ressources disponibles dans son milieu en matière de santé et de services sociaux ainsi que des modalités d'accès à des services et ressources ;[27]
- le droit d'un usager d'être accompagné et assisté d'une personne de son choix lorsqu'il désire obtenir des informations ou entreprendre une démarche relativement à un service dispensé par un établissement.[28]

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-17 **Que le ministre de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les établissements concernés, voit à la mise en œuvre, à l'application et au suivi du « Guide d'intervention psychosociale auprès des enfants présentant des troubles de comportement sérieux ».**

R-18 **Que les nouvelles régies régionales considèrent les besoins des jeunes ayant des troubles de comportement, ainsi que les besoins de leurs parents, lors de l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'organisation de services, afin qu'on puisse répondre aux demandes des enfants et des parents, sans qu'ils doivent recourir à la Loi sur la protection de la jeunesse.**

R-19 **Que les établissements concernés s'assurent que les enfants et leurs parents soient dirigés vers les services aptes à leur venir en aide et leur facilitent, le cas échéant, le contact avec les ressources, notamment en faisant appel à des organismes d'aide et d'accompagnement.**

26 | *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (1991, chap. 42), art. 347.

27 | Ibid, art. 4.

28 | Ibid, art. 11.

4. LES SITUATIONS D'ENFANTS PRÉSENTANT DES PROBLÈMES D'ABSENTÉISME SCOLAIRE

Analyse de la situation

Bien que le réseau de l'éducation ait été associé à l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse dès sa promulgation, la Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse a consacré tardivement, soit en 1981, les institutions d'enseignement au titre d'organismes au sens de la Loi sur la protection de la jeunesse. C'est également à la même époque que le droit de l'enfant à recevoir des services d'éducation adéquats fut reconnu à l'article 8 de la loi.

Depuis lors, aucun consensus n'a pu être établi entre le système de la protection de la jeunesse et le réseau scolaire, relativement au problème des jeunes qui ne fréquentent pas l'école, qui en sont suspendus ou expulsés.

Cela tient, pour une large part, au manque de concertation entre le milieu scolaire et le directeur de la protection de la jeunesse, même si des progrès significatifs ont été constatés sur ce point.

D'autre part, la complémentarité entre les deux réseaux fait défaut. C'est ainsi que les commissions scolaires et les écoles ont tendance à se décharger de leurs responsabilités en signalant aux directeurs de la protection de la jeunesse des situations d'enfants du primaire présentant même des troubles d'apprentissage. De plus, il ressort clairement des consultations qui ont été menées à différents niveaux que le milieu scolaire ne prend pas toujours les mesures appropriées pour s'occuper des jeunes qui ne fréquentent pas l'école, en sont suspendus ou expulsés.

Nous estimons essentiel que des liens fonctionnels permanents soient établis entre les directeurs de la protection de la jeunesse et les écoles afin d'assurer la complémentarité entre les deux réseaux et permettre l'application de certaines dispositions de la Loi sur l'instruction publique, par exemple, le plan d'intervention à l'élève. L'objectif est d'éviter que les enfants qui ne fréquentent plus l'école, qui s'en absentent ou qui font l'objet d'une suspension ou d'une expulsion ne se retrouvent «entre deux chaises», sans aide, sans soutien, ni ressources. Nous croyons également important d'insister sur la responsabilité du milieu scolaire qui, en vertu de son rôle particulier dans le développement de l'enfant et du fait qu'il constitue un second milieu de vie pour les enfants et les adolescents, est un lieu privilégié de prévention, de dépistage, d'intervention et d'aide dans les situations problématiques que vivent les jeunes.

Nous estimons également que, lorsqu'un enfant vit une situation visée par la Loi sur la protection de la jeunesse, l'école devrait participer activement aux mesures visant à mettre fin à sa situation de compromission. À cet égard, la recommandation 8 visant à renforcer l'article 55 de la Loi sur la protection de la jeunesse relativement aux organismes du milieu scolaire est un moyen qui nous apparaît en mesure d'assurer une meilleure collaboration du milieu scolaire à l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Enfin, nous considérons comme particulièrement importante la nouvelle politique du ministère de l'Éducation relative aux besoins des élèves qui abandonnent l'école.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-20 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Éducation conviennent d'assurer la complémentarité entre les politiques et programmes des deux ministères concernant l'absentéisme scolaire.**

R-21 **Que les directeurs de la protection de la jeunesse établissent des liens fonctionnels permanents avec le réseau scolaire.**

5. LA SITUATION DES JEUNES DE 18 À 21 ANS

Analyse de la situation

L'article 64 de la Loi sur la protection de la jeunesse prévoit qu'une mesure de protection peut se poursuivre après le jour où une personne atteint l'âge de 18 ans, si la personne y consent ou sur ordonnance du tribunal. L'objectif du législateur était de s'assurer que certains jeunes, notamment ceux qui présentent des problèmes de déficience, ne se retrouvent sans ressources quand ils atteignent l'âge de 18 ans. Il nous apparaît nécessaire d'apporter une attention particulière à ces situations pour éviter que la fermeture d'un dossier en matière de protection ait comme résultat qu'un jeune en difficulté ne se retrouve sans ressources pour l'aider.

D'une part, notre groupe de travail fait observer que le nouveau régime de protection des majeurs permet d'apporter une réponse à ce problème. Ainsi l'article 332.2 du Code civil du Bas-Canada prévoit :

> *« Lorsqu'un majeur, qui reçoit des soins ou des services d'un établissement de santé ou de services sociaux, a besoin d'être assisté ou représenté dans l'exercice de ses droits civils en raison de son isolement, de la durée prévisible de son inaptitude, de la nature ou de l'état de ses affaires..., le directeur général en fait rapport au curateur public. »*

Le terme « majeur » vise ici toute personne de 18 ans et plus et concerne les régimes de protection prévus, soit le conseiller, le tuteur ou le curateur, selon le degré d'inaptitude de la personne. Il nous apparaît essentiel que l'on puisse prévoir, le cas échéant, l'ouverture d'un régime de protection pour un jeune qui devient majeur. La personne nommée pourrait alors veiller à ses intérêts et au respect de ses droits.

D'autre part, l'article 14 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) prévoit:

« Un établissement ne peut cesser d'héberger un usager qui a reçu son congé que si l'état de celui-ci permet son retour à domicile ou si une place lui est assurée auprès d'un autre établissement ou de l'une de ses ressources intermédiaires ou d'une ressource de type familial où il pourra recevoir les services que requiert son état. »

Enfin, il faut considérer les situations visées par l'article 130 de la Loi sur la protection de la jeunesse, soit lorsqu'une personne atteint l'âge de 18 ans alors qu'elle est partie à une instance engagée devant le tribunal. Dans ce cas, l'ordonnance devrait viser à assurer le plus d'autonomie possible à la personne et assurer que des services puissent lui être dispensés en vertu d'une autre base législative. À titre d'exemple, l'ordonnance pourrait obliger l'établissement à s'assurer de la continuité des services requis par la situation d'un jeune de 18 à 21 ans: services par l'établissement concerné ou par un autre établissement ou organisme avec le consentement de la personne, régime de protection des majeurs, etc.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-22 **Que l'article 64 soit modifié afin de préciser qu'un hébergement provisoire ne peut se poursuivre après le jour où une personne atteint l'âge de dix-huit ans, à moins que la personne n'y consente.**

R-23 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux considère les aspects administratif et législatif qui permettent d'assurer la continuité des services exigés par la situation de certains jeunes âgés de 18 à 21 ans.**

Notre groupe de travail estime nécessaire de rappeler que le législateur ne peut circonscrire strictement toutes les situations créant un besoin de protection pour l'enfant. L'énumération et la précision des situations prévues à l'article 38 permettent, certes, d'éclairer les personnes œuvrant dans le domaine de la protection de la jeunesse. Toutefois, la réalité sociale est complexe et constamment en mouvement. Ainsi, les conditions que nous connaissons aujourd'hui sont sûrement fort différentes de celles que nous connaîtrons dans l'avenir. Et elles sont d'ailleurs fort différentes de celles du passé. À titre d'exemple, qu'il suffise de mentionner les nouvelles réalités familiales et culturelles. Il y a là une invitation pour tous à poursuivre de façon permanente l'approfondissement du concept de protection pour qu'il puisse s'ajuster aux réalités mouvantes de notre société.

Chapitre IV

UNE INTERVENTION SOCIALE PERSONNALISÉE POUR MIEUX PROTÉGER L'ENFANT

L'objectif premier du processus d'intervention mis en place par la Loi sur la protection de la jeunesse est de protéger les enfants dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis. Ce processus d'intervention, relativement précis et complexe, s'applique dans un contexte d'autorité. En effet, les enfants et les parents auprès desquels on intervient, n'ont généralement pas demandé que des services leur soient dispensés. C'est à la suite du signalement d'une situation, habituellement effectué d'ailleurs par un tiers, que l'État intervient pour s'assurer que des services leur soient rendus.

Il est également important de noter que la Loi sur la protection de la jeunesse n'est pas une loi qui crée des nouveaux services pour les jeunes. Elle a été élaborée en tenant compte des responsabilités attribuées aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux et aux organismes du milieu scolaire. Elle tient compte également des contributions qui peuvent être fournies par les organismes communautaires.

Si elle ne crée pas de nouveaux services, la Loi sur la protection de la jeunesse crée cependant des conditions visant à favoriser l'accès des jeunes en besoin de protection aux services existants des établissements et des organismes. Ces conditions sont multiples: instauration d'un mécanisme de signalement des situations de protection, attribution de responsabilités et de pouvoirs au directeur de la protection de la jeunesse, obligation faite à certains établissements de dispenser des services nécessaires à l'application de mesures de protection et possibilité de faire appel à la collaboration des personnes et organismes du milieu de vie de l'enfant.

1. LE DIRECTEUR DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Analyse de la situation

La responsabilité première du directeur de la protection de la jeunesse est d'assurer la protection de l'enfant. Il doit donc se placer du point de vue de l'enfant, intercéder auprès des divers services et faire pression sur eux pour que l'enfant obtienne une réponse à ses besoins.

Prioritairement, le directeur de la protection de la jeunesse évalue la situation de l'enfant et de sa famille, il prend des décisions, il s'assure que les services sont rendus à l'enfant et à ses parents et il vérifie s'ils sont adéquats, notamment par la révision périodique de sa situation.

Notre groupe de travail est d'avis que le directeur de la protection de la jeunesse doit agir pour le compte de l'enfant afin qu'il reçoive les services nécessaires. À ce titre, *son intervention doit être personnalisée* et il faut éviter que sa responsabilité personnelle soit diluée dans une organisation bureaucratique. La loi parle du «*directeur* de la protection de la jeunesse» et non pas de la «*direction* de la protection de la jeunesse». Tout l'effort visant à ce qu'*une personne* soit responsable de protéger les jeunes, ce qui était une particularité essentielle de la Loi sur la protection de la jeunesse, ne doit pas être évacué.

Cette approche n'interdit pas que le directeur de la protection de la jeunesse puisse être un gestionnaire de services, mais il faut toujours privilégier les fonctions qui le lient à sa responsabilité d'assurer la protection de l'enfant.

Dans ce contexte, il est intéressant de mentionner que la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) prévoit que les Centres de services sociaux deviennent des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse dont la mission est centrée sur les situations qui concernent les jeunes et leur famille:

Art. 82 *«La mission d'un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse est d'offrir dans la région des services de nature psychosociale, y compris des services d'urgence sociale, requis par la situation d'un jeune en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse et de la Loi sur les jeunes contrevenants (Lois révisées du Canada (1985), chapitre Y-1) ainsi qu'en matière de placement d'enfants, de médiation familiale, d'expertise à la Cour supérieure sur la garde d'enfants, d'adoption et de recherche des antécédents biologiques.*

«A cette fin, l'établissement qui exploite un tel centre s'assure que les besoins des personnes qui requièrent de tels services soient évalués et que les services requis pour elles-mêmes ou pour leur famille leur soient offerts soit directement, soit par les centres, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide.»

Le directeur de la protection de la jeunesse n'est pas un «*fondé de pouvoirs*», mais un «*fondé de responsabilités*», ce qui donne tout son sens à son rôle. *À ce titre, il fait appel à tous les services aptes à répondre aux besoins de l'enfant et des parents et il s'assure que ces services leur soient dispensés.* C'est pourquoi d'ailleurs, notre groupe de travail est d'avis que les Centres locaux de services communautaires doivent également être consultés pour la nomination du directeur de la protection de la jeunesse.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-24 **Que le deuxième alinéa de l'article 31 soit modifié afin d'ajouter la consultation, lors de la nomination du directeur de la protection de la jeunesse, auprès des Centres locaux de services communautaires.**

R-25 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure que des moyens soient pris pour que le directeur de la protection de la jeunesse exerce prioritairement ses responsabilités prévues à la loi aux fins de s'assurer de la protection de l'enfant, tout en laissant aux régions le choix des modalités administratives nécessaires.**

2. L'ACCÈS AUX SERVICES

Analyse de la situation

Il apparaît essentiel que les services soient rendus facilement accessibles à toute personne qui a besoin d'aide et qui fait une demande de services lors d'un appel téléphonique. Le cas échéant, cette personne doit être dirigée rapidement vers les services les plus aptes à lui venir en aide. L'objectif est d'éviter que des personnes s'adressent à de multiples instances, sans obtenir de réponses adéquates. C'est également un moyen de prévenir des situations d'enfants qui, une fois détériorées, doivent être prises en charge en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Dans le cadre de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42), le ministère de la Santé et des Services sociaux doit mettre en place, dans tout le Québec, un service de références téléphoniques pour toute personne qui a besoin d'être dirigée rapidement vers les services adéquats pour des problèmes de santé ou sociaux. L'existence d'un tel service de références permettra d'orienter le citoyen vers le service spécialisé.

Par ailleurs, dans cette même loi, il est également prévu que les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse offrent, dans toutes les régions du Québec, des services d'urgence sociale aux enfants et aux adolescents en besoin de protection. Il nous semblerait pertinent qu'à cette fin, on étudie la possibilité d'avoir un numéro de téléphone unique analogue au 911 actuellement disponible pour les diverses urgences.

Enfin, nous estimons que le numéro de téléphone du directeur de la protection de la jeunesse doit être accessible en tout temps et facilement repérable dans l'annuaire téléphonique.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-26 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux voie à la mise en place d'un numéro de téléphone unique que toute personne peut composer dans le cas d'urgences sociales relatives aux enfants et aux jeunes.**

R-27 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux voit à ce que le numéro du directeur de la protection de la jeunesse soit facilement repérable dans l'annuaire téléphonique.**

3. LE SIGNALEMENT

3.1 L'OBLIGATION DE SIGNALER

Analyse de la situation

L'article 39 pose un problème d'interprétation. Certaines personnes que nous avons consultées croient que la dérogation au secret professionnel ne s'appliquerait qu'aux situations où l'enfant est victime d'abus sexuels ou soumis à de mauvais traitements physiques à la suite d'excès ou de négligence (art. 38 g). Comme il est question de la dérogation au secret professionnel au premier alinéa de l'article 39, certains concluent que le professionnel, lié par le secret professionnel, n'est pas obligé de signaler les autres situations prévues à l'article 38.

Afin de clarifier l'intention du législateur, l'article 39 doit être rédigé de façon à distinguer clairement l'obligation faite à toute personne de signaler en vertu du paragraphe g) de l'article 38 et l'obligation faite aux professionnels, même liés par le secret professionnel, de signaler toutes les situations prévues à l'article 38, sauf l'avocat dans l'exercice de ses fonctions.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-28 **Que l'article 39 soit clarifié dans le sens suivant :**

a) prévoir au premier alinéa l'obligation faite à toute personne de signaler les situations mentionnées à l'article 38 g);

b) prévoir au deuxième alinéa que tout professionnel, même lié par le secret professionnel, est tenu de signaler toutes les situations prévues à l'article 38, y compris celles mentionnées à l'article 38 g), sauf l'avocat dans l'exercice de ses fonctions.

3.2 LA PROTECTION DU SIGNALANT

Analyse de la situation

L'article 44 assure la protection du signalant en interdisant de dévoiler son nom, sans pour autant faire obstacle au fait qu'il puisse être appelé à témoigner sur les faits qu'il a constatés. En effet, dans certaines circonstances, il s'agit de la seule personne qui peut en témoigner. Dans ce dernier cas, on devrait envisager des pratiques très rigoureuses pour assurer que l'identité du signalant ne soit pas dévoilée.

Par ailleurs, l'obligation faite au directeur de la protection de la jeunesse de détruire le signalement, dès qu'il décide de ne pas le retenir, semble trop restrictive. D'une part, l'enfant et ses parents ou toute autre personne peuvent faire une demande à la Commission de protection des droits de la jeunesse lorsqu'un signalement n'est pas retenu. Par conséquent, la conservation de l'information par le directeur de la protection de la jeunesse est nécessaire pour que la Commission puisse connaître les motifs justifiant la décision de ne pas retenir un signalement. D'autre part, il faut permettre au directeur de la protection de la jeunesse de connaître les situations d'enfants qui ont déjà été signalées à l'intérieur d'une période déterminée.

Nous sommes d'avis que le signalement pourrait être conservé pendant six mois. L'objectif est de permettre au directeur d'intervenir pour protéger des enfants qui ont déjà été signalés à l'intérieur de cette période. Une recommandation dans ce sens (R-140) est faite au chapitre traitant du régime de confidentialité.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-29 **Que des pratiques rigoureuses soient développées afin d'assurer l'immunité du signalant.**

3.3 LES SIGNALEMENTS NON RETENUS

Analyse de la situation

Des personnes que nous avons rencontrées manifestent une certaine inquiétude relativement aux signalements de situations d'enfants qui ne sont pas retenus par le directeur de la protection de la jeunesse. Actuellement, la pratique consiste à informer les enfants ou les parents sur les services disponibles dans le milieu et, dans certaines circonstances, à les diriger vers d'autres services lorsqu'ils y consentent.

Les personnes consultées à ce sujet proposent de créer une obligation d'informer et de diriger l'enfant et les parents vers les services aptes à leur venir en aide et, le cas échéant, d'établir un contact avec les ressources si les personnes concernées acceptent d'être aidées. Un moyen

devra être trouvé pour atteindre cet objectif, soit à l'intérieure de la loi, soit par une directive ou une politique administrative.

La recommandation 9 de notre rapport permet, dans une certaine mesure, de répondre à cette préoccupation en établissant les liens avec certaines responsabilités désormais dévolues aux établissements en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42).

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-30 **Que dans chaque région, des modalités administratives soient mises en place afin d'assurer des services adéquats aux enfants et à leurs parents.**

4. LES MESURES D'URGENCE[29]

4.1 LA DISTINCTION ENTRE LES MESURES

Notre groupe de travail considère que l'absence d'une distinction claire entre les « mesures d'urgence », les « mesures provisoires » et les « mesures volontaires » peut être source de confusion et qu'il importe de clarifier ces diverses notions.

Nous considérons essentiel de distinguer, dès à présent, ces diverses mesures afin que les intervenants puissent qualifier clairement les interventions qui sont faites et que les parties connaissent précisément la nature des mesures qui sont prises.

C'est pourquoi nous suggérons les distinctions suivantes :

- **Mesures d'urgence**

Il s'agit des mesures qui sont appliquées avant que le directeur décide de l'orientation. Une telle mesure peut être appliquée avec ou sans opposition de l'enfant, quel que soit son âge, ou de ses parents. S'il y a opposition, elle doit faire l'objet d'une requête en prolongation de mesures d'urgence.

- **Mesures volontaires**

Les mesures volontaires sont réservées aux seules mesures recommandées par le directeur de la protection de la jeunesse à l'enfant et à ses parents pour mettre fin à une situation de compromission. Elles doivent faire l'objet d'une entente entre le directeur et l'enfant de 14 ans ou plus, de même qu'avec ses parents. L'entente porte essentiellement sur la reconnaissance de la situation de compromission et sur les moyens d'y mettre fin.

29 | Notre groupe de travail propose des modifications au fonctionnement judiciaire relativement aux mesures d'urgence et aux mesures d'hébergement provisoire. Nous traiterons de ce sujet dans le chapitre suivant.

• Mesures provisoires

Lorsque la décision d'orientation du directeur de la protection de la jeunesse est de saisir le tribunal, les mesures qui s'appliquent du dépôt d'une requête principale jusqu'à l'ordonnance finale du tribunal sont des mesures provisoires. Ces mesures peuvent être appliquées avec le consentement de l'enfant ou des parents ou être ordonnées. De plus, elles peuvent comporter ou non un hébergement.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-31 **Que la Loi sur la protection de la jeunesse distingue clairement les mesures suivantes:**

a) la mesure d'urgence avec ou sans opposition de l'enfant ou de ses parents;

b) la mesure volontaire qui est celle faisant l'objet d'une entente entre le directeur, les parents et l'enfant de 14 ans ou plus;

c) la mesure provisoire qui s'applique du dépôt de la requête principale jusqu'à l'ordonnance finale; cette mesure peut être ordonnée ou appliquée avec le consentement des parties et elle peut comporter un hébergement.

4.2 L'EXPULSION DE LA PERSONNE ABUSIVE

Analyse de la situation

Dans les situations d'abus physique ou sexuel, on se retrouve souvent face à une aberration. L'enfant victime d'abus est généralement placé dans un milieu substitut, alors que la personne abusive demeure au lieu de résidence de l'enfant. Notre groupe de travail juge primordial de prévoir qu'un article spécifique de la loi permette d'ordonner l'expulsion de la personne présumée abusive.

En effet, il est dramatique pour un enfant de quitter son lieu de résidence et sa famille dans de telles circonstances et il s'agit, à toutes fins utiles, d'un double abus. D'ailleurs, la possibilité d'expulser un conjoint existe au Québec en matière de séparation de corps et de divorce. En effet, le juge peut ordonner à l'un des conjoints de quitter la résidence familiale pendant l'instance.

Cependant, une certaine prudence doit être exercée concernant cette possibilité d'expulsion. D'une part, il faut vérifier la conformité d'une telle disposition avec les chartes des droits et libertés de la personne. D'autre part, il est nécessaire qu'elle soit conforme avec les principes de justice naturelle. Il faudra prévoir, entre autres, qu'il s'agisse d'une décision à durée limitée, susceptible de révision et qu'un avis aura été signifié à la partie en cause. Toutefois, en cas d'urgence, l'absence d'avis pourrait être considérée comme une limite raisonnable se justifiant dans une société

libre et démocratique, dans la mesure où la personne en cause peut ultérieurement faire valoir ses droits. Dans certaines situations en effet, informer le présumé abuseur à l'avance de la procédure d'expulsion, pourrait placer l'enfant dans une situation de danger.

Par ailleurs, la juridiction du tribunal en cette matière suscite de nombreuses questions. Est-ce qu'une cour de juridiction provinciale a compétence pour expulser une personne de son domicile? S'agit-il d'une juridiction exclusive à la Cour supérieure? Un problème d'ordre constitutionnel apparaît alors. En raison de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867, on ne peut priver la Cour supérieure d'une juridiction dont elle a été investie par la loi constitutionnelle.[30]

Compte tenu de ce problème constitutionnel, la loi de la Nouvelle-Écosse contient des dispositions qui confèrent le pouvoir d'expulser l'abuseur à deux juridictions, le Tribunal de la famille et à la Cour supérieure.

Enfin, il nous apparaît important de rappeler que la *mise en place d'un Tribunal unifié de la famille* au Québec réglerait ce problème de juridiction.[31]

Notre groupe de travail est donc d'avis qu'il faut considérer sérieusement la possibilité pour le tribunal d'ordonner, en matière urgente, l'expulsion de l'adulte présumé abuseur de sa résidence, s'il existe des présomptions sérieuses de danger pour l'enfant. Mais les impacts juridiques d'une telle disposition doivent être analysés.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-32 **Que le ministère de la Justice examine la possibilité qu'une disposition de la loi confère au tribunal le pouvoir d'ordonner, en matière urgente, l'expulsion de la personne abusive du lieu de résidence de l'enfant.**

4.3 LA PRÉVISION D'AUTRES MESURES D'URGENCE

Analyse de la situation

Certaines personnes que nous avons rencontrées sont d'avis que les mesures d'urgence prévues à l'article 46 sont insuffisantes, car elles sont toutes reliées au retrait de l'enfant de son milieu. De plus, le juge ne peut que constater l'application des mesures prévues à cet article et il ne peut ordonner d'autres mesures.

Si d'autres mesures étaient prévues, telles l'interdiction de certains contacts ou l'imposition de certaines conditions, on pourrait:

- éviter le retrait de l'enfant de son milieu;

30 | Voir note 16.

31 | Nous traitons de la mise en place au Québec d'un Tribunal de la famille dans le chapitre suivant.

- permettre au directeur de la protection de la jeunesse de terminer l'évaluation de la situation de l'enfant, sans pression;
- éviter de « judiciariser » prématurément;
- permettre au juge d'ordonner d'autres mesures que celles du retrait de l'enfant.

Notre groupe de travail estime qu'il est nécessaire de prévoir à l'article 46 d'autres mesures notamment celles-ci:

- certaines personnes devront s'abstenir d'entrer en contact avec l'enfant;
- l'enfant s'engage à ne pas entrer en contact avec certaines personnes;
- l'imposition de certaines conditions par exemple, fréquenter l'école, respecter un couvre-feu.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-33 **Que la Loi sur la protection de la jeunesse prévoie d'autres mesures d'urgence, notamment les interdictions de contacts ou l'imposition de certaines conditions.**

5. L'ÉVALUATION-ORIENTATION

5.1 L'ÉVALUATION

Analyse de la situation

Le *protocole sur l'évaluation*[32] prévoit clairement que l'objectif de l'évaluation est de cerner les faits et, sur la base de ceux-ci, de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis ou non. La démarche est relativement simple. Essentiellement, le directeur de la protection de la jeunesse rassemble d'abord les informations portant sur les faits suivants:

- la nature exacte des faits signalés;
- les impacts de ces faits sur l'enfant;
- les capacités des parents;
- les conditions de vie de l'enfant.

Puis, il doit établir si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, compte tenu des besoins de cet enfant.

32 | Rapport Harvey: voir note 2.

• Relativement à l'évaluation, *un premier problème* a été porté à notre attention. En effet, l'objectif de l'évaluation ne semble pas être toujours bien compris. On constate, par exemple, que les personnes autorisées par le directeur de la protection[33] de la jeunesse semblent être davantage préoccupées, à cette étape, par le choix de la mesure que par l'évaluation de la situation sociale de l'enfant.

Selon une étude de l'Université Laval[34], il apparaît qu'il n'y a pas toujours un lien entre la cause de l'intervention et la mesure de protection retenue. Dans ce contexte, «l'adhésion est donc sollicitée sur la mesure plutôt que sur la cause de l'intervention, sur la solution plutôt que sur le motif». Finalement, on ne semble pas établir le lien entre le problème et la mesure.

L'une des difficultés, à cette étape de l'évaluation, est que les *motifs de l'intervention ne sont pas clairement établis* et définis, de sorte que l'entente proposée aux parents et à l'enfant pour mettre fin à la situation de compromission n'est pas toujours pertinente aux faits. Il nous apparaît nécessaire de distinguer entre l'établissement des faits et le choix de la mesure. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette importante distinction lorsque, dans le prochain chapitre, nous traiterons de l'audition devant le tribunal.

Il est donc nécessaire de s'assurer que les parents et l'enfant perçoivent bien la nature des problèmes et les impacts des mesures de protection auxquelles ils s'engagent. Pour ce faire, il faut donc, à l'étape de l'évaluation, établir le lien entre le motif de l'intervention et les mesures recommandées, faire preuve de transparence et identifier clairement une conduite inacceptable ou dangereuse pour l'enfant. Si les parents reconnaissent les faits, il devient alors possible d'intervenir adéquatement.

• *Un deuxième problème* a été porté à notre attention. On constate en effet que durant cette étape de l'évaluation, qui devrait d'abord servir à faire la cueillette des faits pour déterminer si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, certains intervenants sont davantage préoccupés par le souci de s'assurer qu'ils peuvent disposer de preuves suffisantes, advenant qu'ils aient à recourir au processus judiciaire.

Notre groupe de travail considère qu'il faut réaffirmer que *l'objectif premier de l'évaluation* de la situation est d'établir si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, compte tenu des besoins de cet enfant et non seulement de s'assurer si la preuve est suffisante pour recourir au processus judiciaire. On doit donc éviter de *conditionner* l'intervention sociale aux exigences de l'intervention judiciaire. Toutefois, advenant qu'on doive recourir au processus judiciaire, il sera certes nécessaire de disposer de faits objectifs en vue d'établir la preuve que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Bien sûr, les intervenants sociaux doivent également tenir compte de cette exigence.

33 | Il s'agit des personnes « physiques » que le directeur autorise à exercer certaines de ses responsabilités, conformément aux articles 32 et 33 de la loi.

34 | *Grandir à l'ombre de la famille et de l'État*, Université Laval, Québec, 1988, p. 41.

Par conséquent, le directeur de la protection de la jeunesse procède à cette étape à l'évaluation de la situation sociale de l'enfant. Quant à l'évaluation psychologique, médicale ou à toute autre expertise jugée utile à cette étape, elles visent plutôt à déterminer le choix de la mesure même si, dans certains cas, ces évaluations ou expertises peuvent être nécessaires pour l'établissement des faits.

Ces précisions ont un impact sur le contenu de l'article 86 de la Loi sur la protection de la jeunesse relatif au dépôt de rapports devant le tribunal. Nous traiterons de ce sujet au chapitre suivant.

Nous considérons enfin que l'intervention en protection de la jeunesse doit être brève. Elle doit circonscrire rapidement le problème et donner sans délai les services pour y mettre fin. Si des délais se prolongent avant qu'un enfant ou ses parents puissent recevoir l'aide dont ils ont besoin pour mettre fin à une situation de compromission, l'impact bénéfique de la loi en est réduit d'autant. Ces délais provoquent alors une crise ou suscitent un espoir vite déçu lorsqu'ils sont déraisonnables.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-34 **Que le directeur de la protection de la jeunesse prenne les moyens requis pour que l'objet de l'évaluation sociale soit d'établir si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis et, le cas échéant de décider de l'orientation la plus appropriée.**

R-35 **Que le directeur de la protection de la jeunesse prenne les moyens requis pour agir avec diligence entre le moment où la situation est évaluée et celui où les services à l'enfant et à ses parents sont dispensés.**

5.2 LA RÉTROACTION DE L'INFORMATION

Analyse de la situation

Des personnes ont fait valoir à notre groupe de travail que le directeur de la protection de la jeunesse devrait fournir une rétroaction de l'information à la personne qui a signalé la situation, même lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Nous avons considéré cette question sous l'angle de l'obligation de signaler et à la lumière de la recommandation 28 portant sur le statut du signalant.

Lorsque le signalement est fait par une personne, par exemple un citoyen, la confidentialité exige que l'information sur la compromission de la sécurité ou du développement de l'enfant ne soit pas divulguée.

Mais, lorsque le signalement est fait par une personne appartenant à des catégories prévues au deuxième alinéa de l'article 39, il y a des avantages évidents à ce que cette information lui soit transmise. D'une part, ces personnes sont liées par la confidentialité de l'information transmise et, d'autre part, elles peuvent aider et appuyer l'intervention par la suite. C'est le cas par exemple, d'un enseignant, d'un professionnel ou d'un intervenant d'un établissement qui a fait un signalement dans l'exercice de ses fonctions. Cette pratique contribuera, en plus, à établir un climat de confiance, car le directeur de la protection de la jeunesse indiquera alors clairement qu'on s'occupe de la situation de l'enfant.

Il a aussi été demandé à notre groupe de travail d'élargir le pouvoir du directeur de la protection de la jeunesse pour qu'il puisse consulter un dossier *pertinent à la situation* d'un enfant. On sait qu'actuellement, en vertu de l'article 36, il n'a accès qu'au dossier constitué sur certains enfants. Une recommandation en ce sens (R-136) apparaît au chapitre sur le régime de confidentialité.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-36 **Que soit assurée la rétroaction de l'information, lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est considéré compromis, à tous les professionnels et les personnes qui ont l'obligation de signaler en vertu du deuxième alinéa de l'article 39, dans le contexte de la recommandation 28 visant à modifier cet article.**

6. LE CHOIX DU RÉGIME DE PROTECTION

6.1 LE CHOIX DU RÉGIME ET LA CONCLUSION DE L'ENTENTE SUR LES MESURES VOLONTAIRES

Analyse de la situation

L'article 51 de la Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que, lorsque le directeur de la protection de la jeunesse est d'avis que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, il décide de son orientation. À cette fin, le directeur propose l'application de mesures volontaires ou le recours au processus judiciaire.

Le groupe de travail sur l'application des mesures de protection de la jeunesse[35], propose dans l'annexe I de son rapport, des critères de décision quant au choix du régime de protection. Il considère qu'il faut toujours rechercher le régime le mieux approprié pour la protection de l'enfant. Le *régime volontaire* de protection apparaît particulièrement approprié dans certaines circonstances, mais le *régime judiciaire* peut également constituer un régime approprié pour protéger efficacement un enfant et inciter les parents à prendre leurs responsabilités.

35 | Voir note 11.

Nous pensons que la grille de critères présentée dans l'annexe de ce rapport aidera la personne autorisée par le directeur de la protection de la jeunesse à faire le meilleur choix du régime de protection.

Quant à nous, nous avons analysé plusieurs problèmes concernant ce choix du régime de protection.

- Nous avons constaté tout d'abord qu'il existe une certaine confusion entre la notion de « mesures volontaires » et celle d'« entente ». *L'application de mesures volontaires* est l'un des deux régimes qui peut être choisi, avec le recours au processus judiciaire, pour protéger un enfant au moment de l'étape de son orientation. Ce régime est le résultat d'une négociation entre le directeur de la protection de la jeunesse et les parents et l'enfant et permet au directeur d'assurer la protection d'un enfant sans recourir au processus judiciaire. Quant à *l'entente*, il s'agit d'un document écrit accepté par les parents et l'enfant de 14 ans ou plus. Elle porte sur les mesures convenues pour mettre fin à la situation de compromission et doit être basée sur des motifs clairs. C'est pourquoi il faut clarifier les motifs de l'intervention, de sorte que l'entente reflète, pour ce qui est des mesures, les faits constatés.

Il est important de circonscrire clairement les faits qui donnent lieu à l'entente. En effet, les personnes concernées peuvent reconnaître les faits, mais être en désaccord avec les mesures proposées dans l'entente. D'autre part, cette distinction a des impacts sur d'autres recommandations que nous avons formulées ailleurs dans notre rapport concernant l'intervention du tribunal sur la base d'un projet d'entente (R-72 et R-73).

Par contre, nous reconnaissons qu'en pratique, la distinction n'est pas toujours aussi claire. Dans certaines situations en effet, une entente sur des mesures volontaires peut être conclue, même si les faits ne sont pas clairement déterminés. C'est pourquoi, bien qu'il soit nécessaire de clarifier ces notions, une certaine souplesse doit être conservée, compte tenu des circonstances. En effet, il peut exister des situations où *le directeur de la protection de la jeunesse est justifié d'intervenir, même si les faits observés ne permettent pas de décider avec certitude* que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

- Nous avons constaté l'existence d'un *deuxième problème* relatif au choix du régime. En effet, les règles qui président à ce choix ne sont pas toujours très claires. Dans certains cas, l'intervenant qui procède à l'évaluation de la situation a tendance à faire signer une entente par le parent, sans qu'il existe de la part de ce dernier une reconnaissance réelle du problème. Cette façon de procéder, on le comprendra, pourra avoir un impact important au moment de l'application d'une mesure. De plus, la mesure volontaire est parfois utilisée pour éviter de recourir au processus judiciaire. La personne autorisée par le directeur de la protection de la jeunesse se satisfait alors de ce que le parent ou l'enfant concerné accepte d'admettre, ce qui lui évite d'avoir à recourir au processus judiciaire.

Or, il est essentiel de faire comprendre aux parents et à l'enfant que la situation de compromission est sérieuse et que les mesures pour mettre fin à la situation de compromission ne seront vraiment adéquates que s'il y a de leur part une reconnaissance réelle du problème et s'ils se conforment aux attentes claires qui leur sont signifiées. De plus, la nature des mesures doit tenir compte de la gravité de la situation. Bref, l'entente ne doit pas être le résultat d'un compromis pour une solution de moindre mal.

Il nous apparaît important de rappeler que l'élaboration de l'entente constitue une *démarche de négociation*. Les parents et l'enfant doivent conclure cette entente librement et en pleine connaissance de cause. Ils doivent bien comprendre les conséquences des diverses options qui s'offrent à eux.

C'est pourquoi nous estimons que les intervenants sociaux devraient bénéficier d'une formation afin d'acquérir des connaissances particulières dans les domaines de la conciliation, de la négociation et de la résolution de conflits.

· *Un troisième problème* que nous avons constaté concerne l'article 52 de la loi. Certaines personnes pensent que le troisième alinéa de cet article est source de délais inutiles. En effet, cet article consacre un système de négociation d'une durée trop longue entre le directeur de la protection de la jeunesse, les parents et l'enfant de 14 ans ou plus. Il prévoit en effet que, si aucune entente n'est intervenue dans les 20 jours, le directeur doit tenter d'en arriver à une entente sur de nouvelles mesures.

Compte tenu de la nécessité d'agir avec diligence, nous sommes d'avis que si aucune entente n'est intervenue dans les 10 jours ou si l'enfant de 14 ans ou plus et ses parents cessent de respecter l'entente alors que la sécurité ou le développement de l'enfant demeure toujours compromis, le directeur doit recourir au processus judiciaire. L'objectif que nous visons est qu'une décision soit prise rapidement, s'il n'y a pas entente ou s'il y a non-respect de l'entente de la part d'une des parties.

De plus, des personnes consultées demandent de reformuler l'article 53, afin de s'assurer que l'entente se termine après un an. Ce délai étant écoulé, ou bien le dossier devrait être fermé, ou bien le tribunal devrait être saisi, ou encore des services devraient être dispensés en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Il faut reconnaître que si, après un an, on n'a pas réussi à corriger la situation, ou s'il n'y a aucun espoir de mettre fin à la situation de compromission, il faut s'interroger sur la nature de l'intervention qui a été choisie. En effet, l'objectif de la Loi sur la protection de la jeunesse est de mettre fin dans un délai raisonnable à la situation de compromission.

Notre groupe de travail est d'avis que ce problème peut être réglé en appliquant avec plus de rigueur le *Règlement sur la révision de la situation d'un enfant*, qui prévoit que le rapport de révision doit, entre autres, contenir :

- une opinion sur l'orientation future de l'enfant quant au maintien de la prise en charge et aux mesures à privilégier ;
- une opinion sur le retour possible de l'enfant dans son milieu parental ou le risque que ce retour puisse compromettre sa sécurité ou son développement.

Après avoir ainsi procédé à une révision exhaustive de la situation de l'enfant, le directeur peut prendre l'une ou l'autre des décisions suivantes :

- fermer le dossier ;
- offrir des services en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ;
- renouveler l'entente pour une période déterminée ;
- recourir au processus judiciaire.

Si la décision du directeur de la protection de la jeunesse est de renouveler l'entente, il doit constater que des progrès suffisants ont été accomplis et s'assurer qu'on puisse mettre fin à la situation de compromission dans un délai raisonnable.

Par conséquent, l'article 53 doit être clarifié pour s'assurer que l'entente peut être renouvelée pour une période déterminée, prévue dans l'entente.

- Enfin, certaines personnes consultées sont d'avis que, tout en conservant le principe que les deux parents doivent s'engager lors de l'entente, il faut donner ouverture à une entente avec un seul des parents, car il faut tenir compte, entre autres, de la situation où l'un des parents ne peut être retrouvé, de même que de celle où l'un des parents ne s'est pas manifesté depuis quelques années.

Nous sommes d'avis qu'il est essentiel de maintenir le principe général que les deux parents soient parties à l'entente. Par contre, il nous apparaît nécessaire de permettre qu'une entente puisse être conclue avec un seul parent, à condition que cette *décision soit prise personnellement par le directeur de la protection de la jeunesse* et qu'elle soit écrite et motivée. Toutefois, si le parent qui n'est pas partie de l'entente se manifeste, une autre entente doit être conclue.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-37 **Que le texte de loi soit clarifié afin que les notions d'«entente» et de «mesures volontaires» soient utilisées d'une manière plus appropriée.**

R-38 **Que soit édicté un règlement en vertu de l'article 132 a) et b) de la Loi sur la protection de la jeunesse, notamment aux fins de déterminer les éléments que doit contenir une entente.**

R-39 **Que les Centres de services sociaux s'assurent que les intervenants qui proposent l'application de mesures volontaires bénéficient d'une formation leur permettant d'acquérir des connaissances particulières dans les domaines de la conciliation, de la négociation et de la résolution de conflits.**

R-40 **Que l'article 52 soit modifié dans le sens suivant:**

«Le directeur doit saisir le tribunal si aucune entente n'est intervenue dans les 10 jours avec l'enfant de 14 ans ou plus et ses parents, alors que la sécurité ou le développement de leur enfant demeure compromis.»

R-41 **Que l'article 53 soit clarifié afin de s'assurer que l'entente peut être renouvelée pour une période déterminée.**

R-42 **Que la Loi sur la protection de la jeunesse soit modifiée aux fins suivantes:**

a) réaffirmer la règle générale à l'effet que l'entente doit être conclue par les deux parents;

b) prévoir que l'entente peut être conclue avec un seul parent, pour des motifs exceptionnels aux conditions suivantes:

1) qu'il s'agisse d'une décision personnelle du directeur de la protection de la jeunesse;

2) que cette décision soit écrite et motivée;

3) qu'une nouvelle entente soit conclue si le parent, qui n'était pas partie à l'entente, se manifeste.

6.2 LES TRANSFERTS PERSONNALISÉS

Analyse de la situation

Afin de choisir la mesure la plus adéquate et qui tienne compte des besoins de l'enfant et de ses parents, il est important que le directeur de la protection de la jeunesse associe les partenaires qui dispensent les services dans les décisions qu'il doit prendre.

A cet égard, le *Rapport Harvey*[36] propose un moyen pour s'assurer que le transfert du dossier entre l'intervenant qui négocie l'entente et celui qui aura la responsabilité de l'appliquer s'effectue de façon respectueuse envers le client et sans créer de délais inacceptables. C'est le transfert personnalisé, lequel consiste à engager dans la négociation sur les mesures volontaires l'intervenant qui sera responsable de l'application des mesures. Ce procédé ouvre la porte à une transition plus souple entre les deux étapes de l'intervention. Elle permet aussi au directeur de la protection de la jeunesse de faire le choix de la mesure la plus adéquate en s'associant les partenaires concernés au niveau régional : centres de réadaptation, Centre locaux de services communautaires, organismes communautaires.

C'est pourquoi le groupe de travail sur l'application des mesures[37] recommande que chaque Centre de services sociaux s'assure de la mise en place d'un mécanisme, tel une table d'orientation, permettant une association étroite entre l'intervenant qui procède à l'évaluation, l'intervenant responsable de l'application des mesures et éventuellement les autres dispensateurs de services.

7. LES MESURES VOLONTAIRES

7.1 LES CONDITIONS ORGANISATIONNELLES ET PROFESSIONNELLES FAVORISANT LES MESURES VOLONTAIRES

Analyse de la situation

Les parents et l'enfant ont la responsabilité de s'engager activement pour que les mesures volontaires auxquelles ils consentent atteignent leur objectif. Les établissements sociaux et les professionnels qui y travaillent doivent eux-mêmes mettre en place des conditions sur les plans organisationnel et professionnel pour assurer le succès des mesures volontaires.

D'une part, l'application réussie des mesures volontaires suppose que les divers intervenants de différentes professions, relevant de divers établissements ou organismes, aient des relations harmonieuses entre eux. Il faut donc des professionnels qui communiquent entre eux, pour communiquer de façon cohérente et coordonnée avec les enfants et les parents.

36 | Voir note 2.

37 | Voir note 11.

À cet égard, le groupe de travail sur l'application des mesures[38] fait des recommandations qui visent la mise en place de liens efficaces et fonctionnels entre professionnels, entre services d'un même établissement et entre établissements. Ces personnes et ces établissements peuvent avoir des interactions dans une même situation. Ils doivent alors coordonner leurs interventions pour répondre avec cohérence aux besoins d'un enfant et de ses parents.

D'autre part, la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) préconise également la mise en place de plans régionaux d'organisation de services[39] dans le but d'harmoniser davantage les interventions auprès d'un jeune et de ses parents.

Par ailleurs, cette loi prévoit aussi l'utilisation du *plan de services individualisé*[40] qui constitue un outil privilégié en matière d'application des mesures. Il s'agit là d'un outil intégrateur qui permet de régler les problèmes de discontinuité qui peuvent apparaître lors d'une intervention. La mise en place du plan de services individualisé contribuera à personnaliser les contacts entre les divers responsables de services, en plus d'orienter les actions de chaque intervenant vers des objectifs préétablis.

Le plan de services doit être coordonné et cette coordination pourrait être confiée à l'établissement qui offre la majeure partie des services requis dans une situation ou à l'intervenant « le mieux placé », compte tenu des circonstances.

La Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit de plus qu'un plan de services sera applicable à un usager d'une catégorie déterminée par règlement. Compte tenu de la nature des services offerts dans le cadre de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, il est nécessaire que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure que les enfants, dont la situation est prise en charge en vertu de cette loi, soient considérés à titre de catégorie prévue à ce règlement.

En résumé, si le directeur de la protection de la jeunesse reçoit l'assurance qu'un plan de services individualisé a été élaboré, que les personnes concernées ont été parties prenantes à l'élaboration de ce plan, que celui-ci tient compte des besoins identifiés, qu'il peut être effectivement appliqué et qu'un coordonnateur est identifié, on augmentera les chances que la continuité des services soit assurée et qu'on puisse mettre fin à la situation de compromission.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-43 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure que les enfants dont la situation est prise en charge en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse soient considérés à titre de catégorie à laquelle est applicable le plan de services individualisé.**

38 | Voir note 11.
39 | Article 340.
40 | Article 103.

7.2 L'ENGAGEMENT DES PARENTS

Analyse de la situation

Dans l'application des mesures volontaires, il est essentiel de demander aux parents de prendre les moyens pour mettre fin à la situation de compromission de leur enfant. Cette responsabilité est la leur et non celle du directeur de la protection de la jeunesse. Il faut donc reconsidérer l'article 54 de la loi de telle sorte que les parents soient actifs et *recourent eux-mêmes* aux services requis pour mettre fin à la situation. Dans ce contexte, la responsabilité du directeur de la protection de la jeunesse est de leur faciliter l'accès aux services, de s'assurer qu'ils les obtiennent et qu'ils respectent leurs engagements et obligations.

En outre, il faut être plus précis relativement à la nature des mesures que les parents doivent prendre et utiliser des approches concrètes avec eux. Il s'agit de développer davantage des habiletés chez les parents. Enfin, l'enfant et ses parents doivent avoir la possibilité de prendre toute autre mesure pertinente pour corriger la situation, par exemple, l'utilisation des ressources du milieu, le recours aux services d'aide psychologique, etc.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-44 **Que soit reconsidéré l'ensemble de l'article 54 afin de mieux faire ressortir le rôle actif des parents lors de l'application des mesures volontaires de protection.**

R-45 **Qu'un paragraphe soit ajouté à l'article 54 dans le sens suivant :**

« Que l'enfant et ses parents prennent toute autre mesure pertinente permettant de mettre fin à la situation de compromission. »

7.3 LA MESURE VOLONTAIRE DE PLACEMENT

Analyse de la situation

Une attention particulière doit être accordée à la mesure volontaire de retrait d'un enfant de son milieu parental et de son placement dans un milieu substitut. En effet, une telle mesure constitue un moment crucial dans la vie d'un enfant et il faut être très prudent avant d'y recourir.

Conformément au principe fondamental du maintien de l'enfant dans son milieu parental, il faut faire tout ce qui est possible pour aider l'enfant et ses parents dans leur propre milieu. Il y aura sans doute encore des enfants qu'il faudra placer, mais cette mesure doit être envisagée différemment.

Le placement est en quelque sorte une alerte rouge. Il faut donc envisager le placement d'un enfant dans la perspective de son retour dans son milieu familial. L'expérience démontre qu'on règle rarement le problème pendant que l'enfant est placé et que son placement mène souvent à l'échec.

De façon générale, quand on doit procéder au placement d'un enfant, il faut maintenir la relation entre les parents et leur enfant et, pour ce faire, assurer le plus possible la présence des parents auprès de leur enfant, par exemple, par des visites périodiques. Parfois, l'objectif poursuivi est de réduire les problèmes et non nécessairement de les résoudre complètement pour permettre à l'enfant de retourner chez ses parents. Sinon, il y a rupture de liens entre l'enfant et ses parents et il est difficile de les rétablir.

Certaines personnes nous ont soumis l'idée d'établir une distinction à l'article 56, entre l'enfant de moins de 14 ans et l'enfant de 14 ans ou plus. Ainsi, lorsque l'enfant est âgé de moins de 14 ans, le placement ne pourrait être prolongé que pour une seule période de six mois et non pour des périodes successives de six mois, tel que le prévoit actuellement l'article 56.

Nous considérons cette approche conforme au principe que nous avons établi de tenir compte de l'importance de la notion de temps chez l'enfant et de mettre en place d'autres moyens pour corriger la situation, quand ceux qui sont utilisés ne donnent pas les résultats escomptés. Selon nous, le placement d'un enfant ne doit jamais être une mesure définitive afin de corriger une situation de compromission. Et il est essentiel d'envisager un projet de vie stable pour tout enfant, dans notre société.

Cette approche peut être appliquée concrètement, en poursuivant les deux objectifs généraux suivants :

- aplanir tous les obstacles qui empêchent les parents de s'engager ; c'est-à-dire mettre en place des moyens qui facilitent l'exercice de leurs responsabilités ;
- améliorer la capacité parentale.

Nous avons observé avec étonnement l'existence, encore aujourd'hui, de pratiques contraires au principe de la responsabilité parentale et qui sont des relents des pratiques traditionnelles des années 1950. Deux exemples qui nous ont été rapportés lors de nos consultations illustreront ce fait.

Ainsi, une école envoie le bulletin scolaire d'un enfant au directeur général du centre de réadaptation et non pas à ses parents. De même, une mère, dont l'enfant est conduit par la police à un centre de réadaptation, demande ce qu'elle doit y apporter ; et l'éducateur de lui répondre que tout est fourni.

Par ailleurs, quand on intervient en respectant la responsabilité parentale, on est également étonné de constater tout ce que des parents peuvent faire.

Lorsqu'un enfant est placé, il faut donc changer les pratiques qui régissent les relations entre intervenants et parents.

Par ailleurs, l'article 357 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) fournit une base légale importante pour s'assurer que la décision de placer un enfant soit prise avec toute la rigueur qu'une telle décision peut requérir.

Art. 357 *« En vue d'assurer une utilisation rationnelle des services de placement d'enfants, la régie régionale veille à ce que l'établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse et les autres établissements qui exercent la responsabilité en cette matière, coordonnent leurs actions et qu'ils respectent les mesures déterminées à cette fin par règlement... »*

En outre, le groupe de travail sur l'application des mesures[41] propose un *protocole relatif aux activités entourant le placement d'un enfant*. Ce protocole précise les activités relatives au retrait d'un enfant de son milieu parental et à son placement, soit dans une ressource non institutionnelle, soit dans un centre de réadaptation. Il détermine les personnes qui doivent être engagées dans ces décisions et les liens à établir d'un système à l'autre.

Selon ce protocole, les activités à accomplir lors d'un placement sont les suivantes :

- décision de retrait du milieu parental et orientation ;
- placement dans une ressource non-institutionnelle : actualisation et suivi du placement, de même que préparation et actualisation de la réinsertion de l'enfant en milieu parental ;
- placement en centre de réadaptation : actualisation du placement, interventions en cours de placement et réinsertion dans le milieu parental ou substitut.

Il faut également mentionner que le ministère de la Santé et des Services sociaux a entrepris une étude pour développer des solutions de rechange au placement d'enfants. L'objectif de cette étude est de s'assurer que la mesure de placement constitue la réponse la plus appropriée aux besoins de l'enfant et qu'elle est utilisée comme mesure de dernier recours.

Cette étude comporte deux volets :

- Qui sont les enfants placés en milieu substitut au Québec ? Quels sont leurs caractéristiques et leurs besoins ?
- Quelles sont les mesures existantes ou à mettre en place pour répondre aux besoins de ces enfants ?

En résumé, les membres de notre groupe de travail considèrent qu'il est urgent que des moyens soient pris pour assurer une utilisation rationnelle des mesures de placement et éviter, le plus possible, le recours à une telle mesure.

41 | Voir note 11.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-46 **Que l'article 56 soit modifié pour prévoir que, lorsque l'enfant est âgé de moins de 14 ans, le directeur de la protection de la jeunesse ne peut prolonger un hébergement volontaire que pour une seule période de six mois.**

R-47 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure, dans les meilleurs délais, que des moyens soient mis en place pour assurer une utilisation rationnelle de la mesure de placement, en considérant notamment l'implantation dans toutes les régions du « protocole relatif aux activités entourant le placement d'enfants ».**

7.4 LES RESSOURCES INTERMÉDIAIRES ET LES RESSOURCES DE TYPE FAMILIAL

Analyse de la situation

L'article 54 de la loi doit être révisé afin d'établir la concordance avec la notion de « ressources intermédiaires »[42 et 43] prévues à la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42).

Ainsi, l'article 303 de la loi prévoit que le ministre de la Santé et des Services sociaux établit une classification des services offerts par les ressources intermédiaires. Cette nouvelle classification est fondée sur le degré de soutien et d'assistance requis par les usagers. Elle apporte donc une certaine souplesse et crée la possibilité de confier l'enfant à une telle ressource.

Les requêtes et les ordonnances n'auront donc pas à préciser qu'un enfant sera confié, par exemple, à un foyer de groupe ou à un appartement supervisé. Il suffira de mentionner qu'un enfant est confié à une ressource intermédiaire rattachée à un établissement.

Enfin, des personnes nous ont soumis le problème posé par l'utilisation de la ressource que constitue la famille d'accueil dite « spécifique »[44]. Il s'agit là d'une problématique complexe. D'une part, la famille d'accueil spécifique est située dans le réseau social et familial de l'enfant. Une telle ressource peut également être intéressante pour tenir compte de certaines réalités, notamment des caractéristiques des communautés culturelles.

42 | *La Loi sur les services de santé et les services sociaux* (1991, chap. 42) définit la ressource intermédiaire, à l'article 302 : « Est une ressource intermédiaire, toute ressource rattachée à un établissement public qui, aux fins de maintenir ou d'intégrer un usager à la communauté, lui dispense par l'entremise de cette ressource des services d'hébergement et de soutien ou d'assistance en fonction de ses besoins. »

43 | La notion de famille d'accueil est maintenue dans la nouvelle loi (voir article 312) et elle est intégrée à l'intérieur de la notion de « ressource de type familial » (voir article 311).

44 | La famille d'accueil dite « spécifique » est constituée de personnes issues du milieu familial ou social d'un enfant, et ayant un lien significatif avec lui ; par exemple, des grands-parents, un oncle, une tante, un ami de la famille.

Par ailleurs, la reconnaissance des familles d'accueil dites «spécifiques» soulève un certain nombre de difficultés et il nous apparaît qu'une réflexion s'impose sur ce point.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-48 **Que soit établie, à l'article 54, la concordance nécessaire avec les dispositions de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) relativement aux ressources intermédiaires rattachées à un établissement.**

R-49 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les établissements concernés, procède à l'analyse de la problématique des familles d'accueil dites «spécifiques», relativement à leur fonctionnement, leur statut et leur mode de financement, en vue de trouver des solutions pour une utilisation adéquate de ces familles.**

8. LA RÉVISION

Analyse de la situation

La révision de la situation d'un enfant est une responsabilité exclusive du directeur de la protection de la jeunesse ou d'un membre de son personnel autorisé à cette fin. Le directeur de la protection de la jeunesse a, en effet, la responsabilité d'assurer une protection continue et personnalisée à l'enfant, de même qu'une intervention adaptée, compte tenu de l'évolution de ses besoins.

Le groupe de travail sur l'application des mesures[45] estime qu'il faut revaloriser la pratique de la révision, notamment lui redonner sa dimension clinique, mieux l'encadrer et la faire effectuer par un clinicien possédant une vaste expérience professionnelle. Selon les membres de ce groupe de travail, la révision vise fondamentalement à vérifier, de façon périodique, si la situation de compromission persiste ou non et si les choix du régime, du milieu de vie et des mesures de protection sont toujours pertinents. Il propose un *protocole sur la révision de la situation d'un enfant faisant l'objet de mesures de protection* dont nous croyons la mise en œuvre importante.

On nous a également demandé de faire modifier l'article 57.2 afin que les centres de réadaptation puissent, de façon statutaire, faire valoir leur point de vue concernant les enfants qu'ils reçoivent. Nous croyons que le *protocole* produit par le groupe de travail mentionné ci-dessus devrait répondre à cette préoccupation.

De plus, certaines personnes consultées ont attiré notre attention sur le fait que l'article 57.1 de la loi adoptée en 1984 n'a jamais été mis en vigueur. Cet article prévoit la révision par

45 | Voir note 11.

le directeur de la protection de la jeunesse des situations des enfants placés depuis deux ans en famille d'accueil ou en centre d'accueil en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Il importe de mettre en vigueur l'article 57.1 dans les meilleurs délais possible.

Enfin, cet article devra également être modifié pour prévoir un délai d'un an en concordance avec la recommandation que nous avons formulée relativement à l'article 38.1 c) (R-15).

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-50 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure que le protocole sur la révision de la situation d'un enfant soit mis en application.**

R-51 **Que l'article 57.1 soit modifié en concordance avec la recommandation relative à l'article 38.1 c) et mis en vigueur dans les meilleurs délais.**

9. LA TUTELLE

Analyse de la situation

Lorsque le nouveau Code civil du Québec (1991, chap. 64) sera mis en vigueur, les dispositions prévues aux articles 71 et 72 de la Loi sur la protection de la jeunesse seront abrogées et remplacées par les dispositions contenues à ce Code.

Il est intéressant de mentionner qu'une disposition de ce nouveau Code civil du Québec (1991, chap. 64) donne ouverture au fait qu'une personne peut être responsable de l'enfant, à titre de titulaire de l'autorité parentale, malgré que le parent soit encore présent :

> *« Lorsque la tutelle s'étend à la personne du mineur et qu'elle est exercée par une personne autre que les père et mère, le tuteur agit comme titulaire de l'autorité parentale, à moins que le tribunal n'en décide autrement. »*

Une telle ouverture fournit un moyen supplémentaire pour assurer une stabilité des conditions de vie d'un enfant dont le directeur a pris en charge la situation.

Toutefois, une disposition de la nature d'une tutelle légale décrétée par la Chambre de la jeunesse devrait alors être envisagée, compte tenu que le directeur de la protection de la jeunesse doit constamment autoriser des actes ou consentir à des soins relativement au bien-être d'enfants dont les parents sont introuvables.

Compte tenu que l'article 91 b) de la Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que le tribunal peut retirer aux parents l'exercice de certains droits de l'autorité parentale, il y a lieu de préciser, à l'instar des dispositions du Code civil en matière d'adoption, que le tribunal peut conférer au directeur de la protection de la jeunesse l'exercice de ces droits.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-52 **Que soit donné à la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec le pouvoir de conférer au directeur de la protection de la jeunesse l'exercice de certains droits qu'il a retiré aux parents en vertu de l'article 91 b).**

10. LES POUVOIRS DE SURVEILLANCE DU MINISTRE

Analyse de la situation

L'article 70 de la Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que la section VIII de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chap. S-5), relative à l'administration générale, s'applique à un Centre de services sociaux. Il apparaît que l'ensemble des pouvoirs de surveillance prévus à la Loi sur les services de santé et les services sociaux, soit l'inspection et l'administration provisoire, devrait s'appliquer à tout établissement qui ne remplit pas adéquatement l'une ou l'autre des tâches, fonctions et obligations qui lui sont dévolues par la présente loi.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-53 **Que l'article 70 de la Loi sur la protection de la jeunesse soit revu afin de préciser les pouvoirs de surveillance du ministre.**

Chapitre V

UNE INTERVENTION JUDICIAIRE MIEUX ADAPTÉE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Lorsque la situation d'un enfant ne peut trouver remède à partir d'une entente sur mesures volontaires, elle doit être soumise au tribunal. Cette « judiciarisation » entraîne un certain nombre de contraintes liées aux procédures, délais et débats inévitables dans un tel contexte. Et puisque le litige porte, de par sa nature, sur le disfonctionnement d'une famille et qu'il met en présence des êtres liés par le cœur et même par le sang, on peut facilement concevoir l'ampleur du défi lancé au système judiciaire.

On a parfois fait écho devant notre groupe de travail aux reproches et critiques déjà bien connus concernant les tribunaux. On a parlé de juridisme excessif, de formalisme et de langage socio-juridique inaccessible au justiciable. On a aussi déploré le traumatisme plus ou moins patent des enfants et même celui de leurs parents, ainsi contraints de dévoiler devant des personnes étrangères et dans une ambiance qui ne leur est pas familière, leurs secrets parfois les plus intimes.

Ainsi n'avons nous pas été étonnés des réflexions négatives de la part de jeunes interrogés à propos du système judiciaire :

> *« [...] les jeunes se disent impressionnés par le protocole et le langage du tribunal et surtout, par la rapidité du déroulement des causes ; ils se sentent peu concernés par le processus judiciaire qu'ils décrivent "pour professionnels seulement" ; ils se disent frustrés par tous ces gens qui parlent "contre eux" et même "trahis" par leur travailleuse sociale quand elle révèle leurs confidences devant tous ; quelques-uns se montrent indifférents ou blasés, quelques autres, enfin, en ont gardé un bon souvenir. »*[46]

La vingtaine d'entre eux rencontrés par des membres de notre groupe a confirmé de telles assertions.

46 | MESSIER, Camille. Les troubles de comportement à l'adolescence, Québec, ministère de la Justice, 1989, p. 142.

Pourtant, le recours au tribunal est souvent nécessaire et il ne comporte pas que des inconvénients. Il est remarquable qu'aucune des personnes consultées n'ait remis en question son utilité. On a besoin de lui, on le voudrait encore meilleur.

La société québécoise s'enorgueillit aujourd'hui d'avoir été parmi les premières du monde à reconnaître dans l'enfant un sujet de droit dans toute l'acception du terme. Or, il faut à cette reconnaissance un lieu d'affirmation, c'est-à-dire un tribunal, où les conflits relatifs à ces droits soient dûment tranchés avec toutes les garanties possibles de fiabilité, de crédibilité et d'impartialité.

Une telle exigence de fonctionnement quand il s'agit d'un tribunal, passe par un formalisme capable de civiliser les conflits au moyen de règles de preuve et de procédure qui présentent le très précieux avantage de garantir à chacun une chance égale d'être entendu et de convaincre. Aucune autre institution ne peut offrir cela. De plus, le tribunal ou plus justement le juge qui y rend justice, exerce une fonction symbolique essentielle à la stabilité de la société en incarnant l'autorité de la loi. Cette fonction prend tout son sens lorsqu'elle s'exerce à l'égard d'enfants perturbés dans leurs développements personnel et social, ou à l'égard de leurs parents, eux-mêmes atteints dans leur capacité parentale.

Bien sûr, on doit déplorer que l'état de compromission d'un enfant n'ait pu se résoudre dans l'entente et la satisfaction de ses besoins et, en ce sens, on peut dire que c'est à la suite d'une impasse que le directeur de la protection de la jeunesse se retrouve dans l'obligation de saisir le tribunal. Cette saisie est souvent le signe de la gravité d'une situation.

Cependant, la « judiciarisation » d'un dossier n'élimine d'aucune manière les possibilités de régler le litige par entente. On peut, en dotant ce tribunal d'un cadre législatif approprié, lui donner la souplesse nécessaire pour qu'à tout moment au cours du processus judiciaire, les justiciables rencontrent des occasions de concilier leurs vues.

Ainsi, loin d'être un lieu où la dispute atteindra son point culminant, le tribunal peut rester un lieu de rencontre et d'échanges favorable aux solutions consensuelles. De plus, on peut sans cesse, par l'étude des règles qui le régissent, trouver des moyens de le bonifier en le rendant plus humain.

C'est en ce sens que nous reconnaissons le rôle particulier du tribunal dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse et c'est dans la perspective de son humanisation que nous avons choisi de traiter les sujets qui suivent, parmi les multiples aspects que recouvre le système judiciaire, à savoir :

- le rôle du juge et de l'avocat dans l'humanisation du système judiciaire ;
- l'accueil des enfants et des parents au tribunal ;
- les interrelations entre le système social et le système judiciaire.

I. LES INTERVENANTS AU NIVEAU JUDICIAIRE

I.1 LE RÔLE DU JUGE DANS L'HUMANISATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE

Analyse de la situation

Pour les motifs exprimés plus haut, il est souhaitable que le juge siégeant en matière de protection de la jeunesse accepte de se faire le catalyseur d'un règlement possible, dans le respect des droits. Aussi, doit-il développer des capacités d'écoute et de communication particulières pour pouvoir éclairer adéquatement l'enfant et ses parents dans la recherche de la meilleure solution possible selon les circonstances. Il est essentiel que toutes les parties soient perçues comme disposant, en vertu de nos lois, d'un droit fondamental à leurs conceptions propres de la société; seuls le respect et la reconnaissance de ce droit leur permettront d'identifier une solution adéquate à leurs problèmes communs et ce, tout au long du processus judicaire.

Pour ce faire, le juge invitera les intéressés à s'exprimer en les incitant à rechercher une solution par des explications aussi claires, complètes et accessibles que possible dans un langage qu'ils soient en mesure de comprendre. Il gardera à l'esprit l'importance de son rôle d'arbitre des situations pour lesquelles un règlement négocié apparaît improbable et ses interventions resteront empreintes de réserve et de pondération.

Nous nous référons ici à l'esprit qui animait le législateur lorsqu'il inséra en matière familiale l'article 528 du Code civil du Québec:

> *«A tout moment de l'instance en séparation de corps, il entre dans la mission du tribunal de conseiller les époux, de favoriser leur conciliation et de veiller aux intérêts de l'enfant.»*

Le nouveau Code civil du Québec (1991, chap. 64) reprend cette disposition en précisant à l'article 496 qu'il entre dans la mission du tribunal de veiller au respect des droits de l'enfant.

Une telle disposition, adaptée toutefois, aurait certainement sa raison d'être dans le corps de la Loi sur la protection de la jeunesse où se traitent des conflits analogues à ceux visés par cet article 496, mais qui ont la particularité d'opposer l'État à des parties privées.

De plus, en raison de son haut coefficient de difficulté, le rôle du juge et celui des intervenants sociaux et judiciaires qui sont devant lui, nécessitent un renouvellement constant et efficace en ce qui concerne la formation et le perfectionnement.

Enfin, dans une perspective d'humanisation de la justice, le juge favorisera autant que possible une collaboration efficace et respectueuse des fonctions respectives des intervenants sociaux et judiciaires. À cette fin, notre groupe de travail considère qu'à l'instar de l'expérience vécue au Centre de recherche et de formation de Vaucresson, en France, les juges de la Chambre de la jeunesse pourraient bénéficier, lors d'activités de formation, de contacts et d'échanges avec

des intervenants sociaux et judiciaires hors du contexte du tribunal, par exemple, en partageant avec ces derniers des sessions de perfectionnement portant sur des préoccupations communes et cela, sans que soit remise en cause, bien évidemment, la nécessaire distance propre à la fonction judiciaire.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-54 **Que les juges de la Chambre de la jeunesse bénéficient de sessions de formation et de perfectionnement adaptées aux exigences de leur fonction. Ces sessions pourront être, à l'occasion et par rapport à des préoccupations communes, un lieu d'échanges avec les autres intervenants concernés par l'application sur la Loi sur la protection de la jeunesse.**

R-55 **Que soit incorporée à la Loi sur la protection de la jeunesse, en l'adaptant, la teneur de l'article 496 du Code civil du Québec (1991, chap. 64) qui prévoit qu'à tout moment de l'instance, il entre dans la mission du tribunal de conseiller les parties, de favoriser leur conciliation et de veiller aux intérêts des enfants et au respect de leurs droits.**

1.2 LE RÔLE DE L'AVOCAT DANS L'HUMANISATION DU PROCESSUS JUDICIAIRE

Analyse de la situation

Elle n'est pas simple non plus la tâche de l'avocat qui exerce en matière de protection de la jeunesse. Il est clair qu'il s'agit là de mandats délicats qui posent des exigences particulières tant du point de vue de l'éthique que de celui des connaissances requises. La représentation de l'enfant et de ses parents par avocat constitue un acquis de taille depuis l'adoption, en 1972, de la Loi sur l'aide juridique. C'est ainsi qu'avant même l'adoption, en 1977, de la Loi sur la protection de la jeunesse, des avocats avaient déjà commencé à exercer principalement ou exclusivement dans le domaine du droit de la jeunesse.

Qu'il représente l'enfant, ses parents ou le directeur de la protection de la jeunesse, l'avocat qui exerce dans ce champ de pratique est investi d'un mandat exigeant, difficile, dans un contexte où les émotions atteignent souvent leur paroxysme. L'avocat n'y exerce pas seulement le rôle de représentation, mais également de conseil à l'égard des personnes qu'il représente. Or, ces aspects de son mandat sont particulièrement délicats lorsqu'un avocat représente des personnes très jeunes et qui peuvent être grandement perturbées. Dans cette perspective, il serait opportun que la formulation de l'article 80 de la Loi sur la protection de la jeunesse reflète mieux l'ampleur et la complexité du mandat de l'avocat. À cet effet, le mot « défendre » devrait être remplacé par les mots « représenter » et « conseiller ».

Il ne faut jamais perdre de vue que le passage d'un enfant au tribunal n'est jamais qu'un temps dans sa vie et dans celle de sa famille. Car l'intervention judiciaire a toujours un «avant» et toujours un «après». Aussi les liens affectifs existant entre l'enfant et ses parents doivent-ils être sauvegardés, dans toute la mesure du possible. Il ne faut donc pas saper à l'avance les chances de réussite de l'intervention sociale qui, elle, prendra inévitablement le relais de l'intervention judiciaire. Ce «temps» dans la vie de l'enfant et de ses parents ne doit donc pas en être un de destruction, mais de reconstruction de la cohésion familiale.

D'autre part, il nous apparaît essentiel et urgent, qu'après treize années d'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, le Barreau du Québec et les avocats reprennent leur réflexion sur la représentation des enfants par avocat et s'entendent à propos d'obligations déontologiques bien définies, à l'intérieur desquelles l'avocat pourra avec plus d'aisance orienter sa pratique quotidienne.

Comme l'écrivait le Barreau du Québec en 1980:

> *«Nous croyons qu'il est nécessaire que les avocats qui représentent un enfant se donnent des règles de pratique, des règles d'éthique et, en quelque sorte, un code de déontologie.*
>
> *«Quelles doivent être la nature et l'ampleur du mandat de l'avocat de l'enfant? N'est-il pas indispensable qu'il ait une très bonne connaissance du milieu de vie de l'enfant? Est-ce acceptable qu'il doive utiliser les mêmes règles d'interrogatoire et de contre-interrogatoire qui peuvent parfois conduire à une forme "d'acharnement" à l'égard de l'enfant? Comment peut-on trancher le débat droit — ou — intérêt de l'enfant? N'y aurait-il pas lieu d'intégrer aux cours de formation professionnelle du Barreau les principes qui doivent gouverner le travail de l'avocat de l'enfant? Ce sont là autant de questions auxquelles le comité du Barreau tentera de répondre et qui définissent en quelque sorte le mandat du comité.»*[47]

Il faudrait donc intégrer aux cours de formation du Barreau les principes qui doivent gouverner le travail de l'avocat de l'enfant.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-56 **Que le Barreau du Québec:**

a) Élabore des règles de déontologie adaptées à l'intervention des avocats en matière de protection de la jeunesse.

b) Mette à la disposition de ces avocats des programmes de formation permanente adaptés aux particularités de ce champ de pratique.

47 | Lettre de Suzanne Vadeboncœur, avocate, Barreau du Québec, le 30 juillet 1980.

R-57 **Qu'à l'article 80 de la Loi sur la protection de la jeunesse, le mot « défendre » soit remplacé par les mots « représenter » et « conseiller ».**

1.3 L'ACCUEIL DES ENFANTS ET DES PARENTS AU TRIBUNAL

Analyse de la situation

La nature des situations relevant de la Loi sur la protection de la jeunesse et l'intensité des émotions qu'elles déclenchent s'accommodent mal du cadre habituel d'une cour de justice. L'accueil reçu y est souvent déterminant dans la suite des événements pour le justiciable : celui-ci a peur en pénétrant dans un lieu où il sera jugé ! Tout devrait donc être mis en œuvre pour favoriser un sentiment de sécurité et de sérénité en ce moment difficile.

Toujours dans le but d'humaniser le processus judiciaire, d'autres mesures relatives à l'aménagement physique ou organisationnel devraient être mises en place pour aider les justiciables à se sentir moins menacés. Là où le volume de la clientèle le justifie, les responsables judiciaires devraient développer des services d'accueil appropriés, afin que les personnes concernées puissent être convenablement informées et dirigées.

Il est également indispensable que l'aménagement des lieux soit compatible avec les objectifs recherchés. Les personnes en attente d'audition ou qui désirent s'entretenir confidentiellement avec leur avocat ne devraient pas se retrouver dans des couloirs ou des locaux exigus ou se trouver en présence les unes des autres, lorsque cela n'est pas souhaitable. Les locaux réservés à l'attente ou aux conversations entre l'avocat et son client devraient être adaptés à ces réalités. On connaît les exigences de la Loi sur le Barreau quant à la confidentialité qui doit entourer l'échange entre le procureur et son client.

De plus, des salles en nombre suffisant et adéquatement aménagées, selon le volume de la clientèle, devraient être affectées à la conciliation et à la recherche de règlements. Enfin, les salles d'audience devraient être dotées d'un cadre physique qui favorise l'expression des points de vue de chacune des parties plutôt que l'affrontement.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-58 **Que soient mis en place, lorsque le volume de la clientèle le justifie, des services d'accueil à la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec.**

R-59 **Que l'aménagement physique des lieux soit conçu de manière à assurer la sécurité des personnes, la conciliation des parties et la confidentialité des relations entre les professionnels et leurs clients.**

1.4 LES INTERRELATIONS ENTRE LE SYSTÈME SOCIAL ET LE SYSTÈME JUDICIAIRE

Le processus judiciaire engagé en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse réunit des intervenants de disciplines diverses. Ces personnes disposent d'expertises différentes et ont développé, dans leurs pratiques respectives, des points de vue qui, forcément, ne sont pas les mêmes. Pourtant, elles sont appelées à intervenir en fonction d'une même loi et en vue d'un seul et même but : l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits. Il est donc primordial que tous ces intervenants développent, dans la mesure du possible, une compréhension commune de la loi et des objectifs qu'elle poursuit et conviennent de modes de collaboration efficaces et respectueux des fonctions respectives de chacun.

À cette fin, il nous semble indispensable que soit entreprise une étude des interrelations entre le système social et le système judiciaire afin que soient aplanies, autant que faire se peut, les difficultés présentées dans notre rapport et que la loi soit appliquée avec toute la cohérence possible.

Cette étude pourrait porter notamment sur l'efficience des interrelations entre les intervenants des deux systèmes à partir des impératifs de chacun d'eux et des contraintes législatives qui les régissent.

Une telle étude, effectuée toutefois dans le respect de l'indépendance de chacun des réseaux, apporterait l'éclairage souhaité quant aux difficultés vécues par les divers intervenants ainsi que des suggestions de correctifs pertinentes sur plusieurs points : diminution des délais, harmonie des relations, compréhension des contraintes de chacun etc.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-60 **Que le ministère de la Justice entreprenne, de concert avec la Cour du Québec et les ministères et organismes concernés, une étude indépendante de l'organisation et du fonctionnement de la Chambre de la jeunesse notamment quant à l'interaction des divers intervenants entre eux, à l'harmonisation de leur travail et la complémentarité de leurs rôles respectifs.**

2. LE PROCESSUS JUDICIAIRE

2.1 LE RECOURS À L'INTERVENTION JUDICIAIRE

La Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que le tribunal peut être saisi de la situation d'un enfant par le directeur de la protection de la jeunesse, par la Commission de la protection des droits de la jeunesse, par l'enfant lui-même ou par ses parents (art. 74, 74.1 et 74.2).

Les personnes et les groupes que nous avons consultés ont relevé un certain nombre de difficultés relativement à la manière d'accéder au tribunal: requête parfois inutile, confusion dans les termes utilisés (mesures d'urgence, provisoires, intérimaires, etc).

Or, la très grande majorité des cas sont «judiciarisés» par le directeur de la protection de la jeunesse et le processus s'enclenche par le jeu de procédures préliminaires que nous avons cru bon d'examiner avec attention. Plus particulièrement, nous avons étudié deux procédures prévues par la loi, l'une, au début de l'intervention sociale, soit la requête en prolongation de la mesure d'urgence (art. 47) et l'autre, au début de l'intervention judiciaire, soit la requête pour hébergement obligatoire provisoire d'un enfant (art. 79).

2.1.1. LA PROLONGATION D'UNE MESURE D'URGENCE

A) L'APPLICATION DE MESURES D'URGENCE PAR LE DIRECTEUR LUI-MÊME

Analyse de la situation

Lorsque le directeur de la protection de la jeunesse a retenu le signalement de la situation d'un enfant, il peut, s'il le juge nécessaire, appliquer une mesure d'urgence, soit celle de retirer l'enfant du milieu où il se trouve et le confier à un centre de réadaptation ou à un centre hospitalier, en précisant si un hébergement est nécessaire, ou le confier à une famille d'accueil, à un organisme approprié ou à toute autre personne (art. 46). Nous avons formulé précédemment une recommandation visant à permettre au directeur d'appliquer d'autres mesures d'urgence que celle de l'hébergement, notamment l'interdiction de contacts ou l'imposition de certaines conditions (R-33).

Lorsqu'il applique des mesures d'urgence, deux possibilités s'offrent au directeur:

PREMIÈREMENT, s'il y a accord des parents et de l'enfant avec ladite mesure d'urgence, il s'agit alors d'une «*mesure d'urgence sans opposition*». Dans cette situation, comme il n'a pas à contraindre les parents ni l'enfant, le directeur n'a donc pas à aller devant le tribunal.

DEUXIÈMEMENT, s'il y a désaccord des parents et de l'enfant avec l'application de cette mesure, on parle alors d'une «*mesure d'urgence avec opposition*». Dans l'état actuel de la loi, le directeur ne peut appliquer une telle mesure pendant plus de 24 heures, sans obtenir une ordonnance du tribunal «qui en constate la nécessité».

Or, ce délai de 24 heures accordé au directeur nous apparaît trop court, compte tenu du besoin d'obtenir des informations adéquates sur la situation de l'enfant et ses conditions de vie, d'aviser toutes les parties dans un délai raisonnable, de s'assurer de la possibilité pour les personnes concernées de faire appel à une tierce personne, notamment un avocat et enfin, dans certaines situations, de permettre que la tension diminue.

Une étude réalisée en 1989 sur l'application des mesures d'urgence[48] révèle que ces dernières sont souvent prises en dehors des heures normales de travail, alors que les intervenants disposent de moyens d'action limités et doivent prendre des décisions à partir d'une information minimale sur la situation. De plus, si l'on disposait de plus de temps, certaines situations pourraient se résorber.

La loi de l'Ontario sur les services à l'enfance et à la famille[49] et la loi équivalente de la Nouvelle-Écosse[50] prévoient qu'un préposé à la protection de l'enfance peut retirer un enfant du lieu où il se trouve pour une période de cinq jours, sans avoir à s'adresser au tribunal. La loi de l'Alberta[51], quant à elle, porte ce délai à dix jours.

Notre groupe de travail a envisagé, dans un premier temps, de recommander que le délai soit porté à cinq jours pour permettre au directeur de la protection de la jeunesse de procéder à l'évaluation de la situation de l'enfant et de proposer à son endroit l'orientation la plus adéquate. Nous n'avons pas retenu cette approche, mais suggérons de porter de 24 à 48 heures, le délai laissé au directeur de la protection de la jeunesse avant qu'il n'ait à s'adresser au tribunal. Nous considérons ce délai raisonnable, la mesure d'urgence nécessaire pour protéger l'enfant comprenant souvent le retrait du milieu parental et par conséquent une possible privation ou limitation de la liberté.

Mentionnons d'ailleurs que ce délai de 48 heures est déjà prévu dans la Loi sur les aspects civils de l'enlèvement d'enfants afin de permettre au directeur de la protection de la jeunesse d'entreprendre des négociations en vue de la remise volontaire d'un enfant. Nous insistons de nouveau sur l'orientation à privilégier dans l'application de mesures d'urgence : rechercher le consentement des parents et de l'enfant par l'application, chaque fois que la chose est possible, des « mesures d'urgence sans opposition ».

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-61 **Que la loi permette plus clairement la possibilité pour le directeur de la protection de la jeunesse d'appliquer des mesures d'urgence avec le consentement des parties.**

R-62 **Que le directeur de la protection de la jeunesse ait la responsabilité exclusive d'appliquer des mesures d'urgence pendant 48 heures quand les parents et l'enfant s'y opposent.**

48 | Voir note 6.

49 | Child and Family Services Act, 1990.

50 | Children And Family Services Act, 1990.

51 | Child Welfare Act, 1988.

R-63 **Que les parents soient avisés le plus tôt possible et au plus tard dans les 24 heures de l'application de mesures d'urgence lorsqu'il y a opposition de leur part ou de la part de leur enfant.**

B) LA DEMANDE DE PROLONGATION DE LA MESURE D'URGENCE AUPRÈS DU TRIBUNAL

Analyse de la situation

Nous le rappelions plus haut, un des objectifs que le législateur s'était fixé, au moment de l'adoption de la Loi sur la protection de la jeunesse, était de limiter l'intervention judiciaire aux situations où celle-ci était indispensable pour mettre fin à la situation de compromission dans le respect des droits des parties.

Or, les témoignages que notre groupe de travail a entendus et les mémoires que nous avons reçus laissent croire que cette prémisse a été progressivement oubliée. On constate en effet depuis quelques années, une augmentation du nombre de cas «judiciarisés», particulièrement là où il y a demande de prolongation de mesures d'urgence, c'est-à-dire quand les parents ou l'enfant s'y opposent. Actuellement, quand les parties refusent la mesure d'urgence, le directeur de la protection de la jeunesse ne dispose que de 24 heures pour décider de l'orientation du cas. Il peut en demander cinq jours de plus au tribunal, mais c'est souvent trop court pour permettre un échange susceptible de conduire à une entente. Dans ce contexte, le réflexe du directeur de la protection de la jeunesse ou de la personne autorisée par lui est évidemment de saisir immédiatement le tribunal par une procédure au fond (art. 38), accompagnée d'une demande d'hébergement provisoire (art. 79), laquelle répond aux besoins urgents pendant 30 jours.

C'est ainsi que la mesure de 24 heures produit souvent des effets indésirables:

> *«La mesure d'urgence de 24 heures est une porte d'entrée privilégiée au régime judiciaire [...] on peut craindre que le recours prématuré à cette mesure ne résulte trop souvent en l'enclenchement prématuré et irréversible d'une escalade des mesures judiciaires.»*[52]

Pourtant, l'objectif recherché par la prolongation des mesures d'urgence était tout autre: donner au directeur de la protection de la jeunesse le temps nécessaire pour procéder à l'évaluation de la situation de l'enfant afin de décider, dans un premier temps, si sa sécurité ou son développement est compromis et, dans un deuxième temps, de l'orienter vers l'application de mesures volontaires ou le recours au processus judiciaire. En somme, le court-circuit ainsi produit entraîne involontairement la conséquence non souhaitable de favoriser la «judiciarisation» des cas qui ne devraient pas toujours l'être.

52 | HARVEY, Jean. Rapport sur les mesures d'urgence et le choix du régime de protection, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1989, p. 13.

Or, il est important que, dès les premiers contacts avec l'enfant et ses parents, surtout quand il doit appliquer une «mesure d'urgence avec opposition», le directeur de la protection de la jeunesse dispose du délai nécessaire pour favoriser la recherche d'une solution acceptable pour eux, si la chose est possible.

Pour le moment, on ne doit pas s'étonner que, dans certaines régions, la majorité des dossiers de la Chambre de la jeunesse soient introduits précisément par des requêtes en prolongation de mesures d'urgence (art. 47), suivies la plupart du temps, d'une requête au fond (art. 38), à laquelle se greffe souvent une requête pour hébergement provisoire.

On constate également que, lorsque le directeur recourt à l'application de mesures d'urgence, 60% des situations qu'il prend en charge par la suite, le sont par une ordonnance judiciaire, alors que le pourcentage baisse à 9% s'il ne fait pas appel à de telles mesures.[53]

De plus, cette pratique oblige tous les intervenants, tant sociaux que judiciaires, à agir dans des délais courts, rigoureux et incompressibles, pour décider de situations qui sont, du témoignage de tous, d'une gravité de plus en plus grande. Plus tard, ces cas lourds nécessiteront des auditions de plusieurs journées, exigeant la présence de plusieurs intervenants dans de courts délais. Cette pression explique la concentration fréquente de plusieurs auditions le même jour et dans une même salle d'audience, avec l'inconvénient que plusieurs enfants, parents, intervenants et avocats perdent un temps précieux et coûteux à attendre que «leur cas» soit entendu, si tant est que l'encombrement du rôle n'entraîne pas une remise.

Pour ces raisons, nous pensons que le recours au tribunal pour prolonger des mesures d'urgence devrait être perçu comme un moyen mis à la disposition du directeur de la protection de la jeunesse pour terminer dans un temps raisonnable son évaluation de la situation de compromission de l'enfant et choisir l'orientation du cas dans les meilleures conditions, notamment en recherchant les moyens d'entente possibles.

En somme, les objectifs à viser sont les suivants:

- Favoriser la conciliation entre les parties, à toutes étapes du processus, en privilégiant notamment la conclusion d'une entente sur des mesures volontaires.
- Accorder le temps nécessaire au directeur pour procéder à l'évaluation de la situation de l'enfant et décider de l'orientation la plus adéquate.
- S'assurer que ce temps accordé au directeur ne constitue pas une source de délai additionnel et qu'on agit avec la plus grande diligence.
- S'assurer que les parties sont informées de l'audition de toutes les requêtes et peuvent y être représentées.

53 | Ibid, p. 36.

À cette fin, lorsqu'il y a désaccord des parents et de l'enfant et donc *mesure d'urgence avec opposition*, nous recommandons :

1° Que le directeur dispose d'un délai de 48 heures avant de saisir le tribunal pour obtenir une prolongation des mesures d'urgence (R-62) ;

2° Que si nécessaire, dans les 48 heures, à compter du début de l'application de mesures d'urgence, il présente une requête au tribunal pour obtenir une prolongation. Il devra alors convaincre ce dernier de l'urgence de l'intervention, du sérieux du signalement et de la nécessité d'agir. Pour cela, il décrira les faits relatifs à cette situation : observations effectuées depuis le signalement, informations recueillies sur l'enfant, ses parents, sa famille élargie, son milieu, etc. ;

3° Que le tribunal prolonge l'application de mesures d'urgence pour une durée maximale de dix jours francs (plutôt que les cinq jours prévus par la loi actuelle).

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, un délai de 12 jours francs (48 heures et 10 jours) devrait permettre au directeur de la protection de la jeunesse d'évaluer complètement la situation sociale de l'enfant, afin de décider si sa sécurité ou son développement est compromis. Il laisserait plus de temps aux parties et donc plus de chances d'en arriver à une solution en dehors du système judiciaire. Il permettrait enfin au directeur de choisir sans précipitation l'orientation la plus adéquate : application de mesures volontaires ou recours à l'intervention judiciaire.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-64 **Que le directeur de la protection de la jeunesse soit tenu de saisir le tribunal dans les 48 heures, si les parents ou l'enfant s'opposent à l'application de mesures d'urgence.**

R-65 **Que la Cour du Québec ait compétence pour prolonger l'application desdites mesures d'urgence pour un maximum de dix jours francs.**

C) LA PROCÉDURE APPLICABLE À LA REQUÊTE POUR PROLONGATION DE LA MESURE D'URGENCE

La requête pour prolonger la mesure d'urgence est une requête autonome devant être entourée, si l'on tient compte de sa nature même, d'un formalisme moins imposant que celui d'une procédure au fond. Il ne faut pas oublier qu'elle n'est pas introductive d'instance. De plus, le débat judiciaire doit y être circonscrit et limité aux seuls faits pertinents pour permettre au tribunal de décider s'il y a urgence et nécessité d'agir.

· La signification des avis

Lorsque le directeur de la protection de la jeunesse applique des « mesures d'urgence avec opposition », il doit présenter dans les 48 heures une requête au tribunal pour obtenir une décision prolongeant ces mesures. Dès qu'il réalise qu'il lui est impossible de terminer l'évaluation de la situation de l'enfant dans le délai imparti, le directeur donne ou fait donner aux parents et à l'enfant un avis écrit ou oral pour les informer que le tribunal sera saisi d'une requête pour prolonger les mesures déjà appliquées.

L'avis indiquera l'endroit, la date et l'heure de la présentation de la requête et informera les parents et l'enfant de leur droit d'être représentés par un avocat. Il les informera également sur la façon de consulter un avocat, s'ils n'en connaissent pas.

Si le directeur ne connaît pas l'adresse des parents ou s'il ne dispose d'aucun moyen de les atteindre, il pourra envoyer cet avis à un membre de la parenté ou, à défaut, à un adulte qu'il estime habilité. En cas de doute sur la personne fondée à recevoir un tel avis, un juge de la Cour du Québec, ou en son absence, le greffier, pourra déterminer à quelle personne l'avis pourra être donné ou même, dans certaines circonstances, dispenser le directeur de la protection de la jeunesse de le donner.

· Le dépôt de la requête

Lors du dépôt de la requête pour prolonger une mesure[54], on devrait prévoir, en s'inspirant de l'art. 813.10 du Code de procédure civile, l'utilisation de l'affidavit détaillé. Les avantages en sont multiples :

- établir clairement les faits sur lesquels le requérant appuie ses prétentions ;
- circonscrire le débat pour toutes les parties dans le respect de la règle de la pertinence ;
- permettre au juge de mieux cerner le litige et d'intervenir plus efficacement.

Cette disposition peut paraître à première vue difficilement applicable dans le contexte d'une mesure d'urgence et ce, principalement à cause de l'avis qui doit être donné aux parties dans le délai très court de 24 heures. Cependant, il n'est pas question ici de signifier l'affidavit détaillé, mais de l'utiliser comme moyen de preuve, sauf si l'une des parties réclame la présence de son auteur. Cependant, une copie peut être transmise aux parties avant l'audition, leur donnant ainsi un cadre de réflexion et de discussion.

D'une part, les causes relatives à la protection de la jeunesse impliquent des situations émotivement éprouvantes où la perception des faits diffère selon chacun. D'autre part, chaque partie a le droit de faire valoir son point de vue et d'exprimer sa version de la situation.

54 | Il en est de même pour la requête en vertu de l'art. 79.

En communiquant aux autres parties les faits sur lesquels elle appuie ses prétentions, la partie qui soumet l'affidavit détaillé dévoile rapidement, dans le respect des règles de droit, l'objet de son intervention. Cela peut avoir comme effet de clarifier, dès le départ et de façon réaliste, les attentes et les positions des autres parties. Par ailleurs, celles-ci ont également la possibilité d'y répondre par le même moyen ou tout autre moyen de preuve.

Nous sommes conscients de proposer là une modification importante de la pratique, tant des intervenants sociaux que des avocats. Mais nous considérons que les objectifs poursuivis sont suffisamment importants pour proposer de tels changements et ce, d'autant plus que l'expérience faite de la procédure par affidavit détaillé, même si elle a rencontré quelques résistances au début en Cour supérieure, a finalement montré ses nombreux avantages: admission ou négation plus rapide des faits, compréhension plus immédiate des enjeux de la situation par toutes les parties.

Nous estimons par ailleurs que l'utilisation d'une procédure sommaire à cette étape est pertinente. La requête en prolongation ne rapporte sommairement que les allégations données au soutien de l'urgence et de la nécessité d'agir.

• L'audition de la requête

La requête pour prolonger une mesure d'urgence est entendue par un juge de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec et si aucun n'est disponible, par tout autre juge de ladite cour. Sinon, le greffier devra en reporter l'audition en s'assurant que les parents et l'enfant sont avisés de la date. Ce report ne devrait pas avoir pour effet de prolonger les mesures d'urgence au-delà des douze jours francs du début de leur application par le directeur de la protection de la jeunesse.

Lorsqu'il entend la requête en prolongation de mesures d'urgence, le juge peut faire auprès de l'enfant et de ses parents toute enquête qu'il estime opportune. Il peut aussi recevoir toute preuve qu'il considère digne de foi dans les circonstances et fonder sa décision sur cette preuve. Par ailleurs, le ouï-dire devrait être permis. Il y a lieu de prévoir également que les affidavits détaillés constituent des moyens de preuve. Enfin, on devrait incorporer à la Loi sur la protection de la jeunesse, en l'adaptant, l'article 813.10 du Code de procédure civile, tout en reconnaissant que cette preuve particulière n'est pas exclusive.

• La décision du juge sur la requête

Les éléments essentiels à établir aux fins de cette requête par le directeur de la protection de la jeunesse sont:

- l'opposition des parents ou de l'enfant aux mesures d'urgence;
- le caractère sérieux du signalement;
- l'urgence et la nécessité d'intervenir immédiatement.

C'est sur la base de ces éléments que le tribunal devrait accueillir ou rejeter la requête.

Rappelons notre recommandation voulant que le directeur puisse appliquer d'autres mesures d'urgence que celles qui impliquent le retrait de l'enfant de son milieu parental, par exemple : l'interdiction de contacts, l'obligation de fréquenter l'école, etc. (R-33).

Lorsque la requête en prolongation des mesures d'urgence comporte une demande d'hébergement pour un enfant, le juge doit en arriver à la conclusion que le retrait de l'enfant de son lieu de résidence est nécessaire. Alors, il devra considérer les ressources proches de l'enfant, par exemple un membre de la famille élargie, qui accepterait de le recevoir et de s'engager à respecter et à faire respecter des conditions fixées à l'enfant (interdiction de contacts, fréquentation scolaire etc.).

Si cette personne-ressource n'existe pas, le juge ordonnera, bien entendu, un hébergement dans un milieu autre pour un maximum de dix jours.

Le juge aura, lors de sa décision, expliqué aux parties ce qui pourrait se passer durant ces dix jours de manière à les encourager à concilier leurs vues.

Notre groupe de travail estime que la mise en place d'une telle procédure de prolongation des mesures d'urgence comporte de très nombreux avantages :

- L'enfant et les parents sont informés de ce qui va se passer et ne restent dans l'incertitude qu'au plus dix jours quant aux décisions à venir relativement à l'état de compromission et à l'orientation du dossier.
- Elle donne ouverture à la conciliation des parties et crée des conditions propices à l'application de mesures volontaires.
- Les parties peuvent être représentées par avocat ou consulter avant d'accepter ou de refuser l'application de mesures volontaires.
- Le juge, après avoir reconnu la nécessité du retrait de l'enfant de son milieu parental, peut choisir d'autres mesures valables, assorties de certaines conditions.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-66

a) Que le directeur de la protection de la jeunesse qui demande la prolongation d'une mesure d'urgence comprenant un hébergement démontre la nécessité du retrait de l'enfant de son milieu.

b) Que la Loi sur la protection de la jeunesse prévoie les modalités de signification et de dispense des avis à être donnés en vue de l'audition d'une requête en prolongation de mesures d'urgence.

c) Que le greffier puisse être autorisé à reporter l'audition d'une telle requête lorsqu'il n'y a pas de juge disponible et que ce report ne puisse avoir pour effet de prolonger les mesures d'urgence au-delà de douze jours francs à compter du début de leur application par le directeur de la protection de la jeunesse.

d) Que soit intégré à la Loi sur la protection de la jeunesse, en l'adaptant, l'article 813.10 du Code de procédure civile.

R-67 **Que le juge ait le pouvoir:**

a) de faire auprès de l'enfant, de son père et de sa mère ou à leur sujet, toute enquête qu'il estime opportune, de recevoir toute preuve qu'il considère digne de foi dans les circonstances et qu'il fonde sa décision sur cette preuve en constatant la nécessité d'agir;

b) s'il est satisfait, de statuer sur la demande de prolongation des mesures d'urgence de la manière suivante:

- **ORDONNER, si une telle ressource existe dans son milieu, que l'enfant soit confié à une ou des personnes qui s'engagent à respecter et à faire respecter les conditions qu'il fixe;**
- **ORDONNER, le cas échéant, l'hébergement de l'enfant dans un milieu autre;**
- **ADJOINDRE toute autre condition qu'il estime nécessaire.**

2.1.2 LA REQUÊTE POUR HÉBERGEMENT OBLIGATOIRE PROVISOIRE SELON LES ARTICLES 76.1 ET 79

Analyse de la situation

Les mesures provisoires sont des mesures ordonnées par le tribunal pour enrayer le danger immédiat où se trouve l'enfant, après le dépôt de la requête au fond (art. 38). À ce stade, le cas est «judiciarisé» et les procédures judiciaires ont cours. Il faut donc comprendre que ces mesures provisoires peuvent intervenir:

- *dès le dépôt* de la requête principale (art. 38) avant la date fixée pour son audition;
- *au cours de l'audition de la requête principale* et jusqu'à la décision finale.

Nous examinerons de façon particulière la mesure provisoire qui comporte l'hébergement obligatoire d'un enfant, en raison des impacts que peut avoir l'application d'une telle mesure.

Dans son rapport sur les mesures d'urgence[55], Jean Harvey fait état de l'augmentation dans la fréquence de recours à l'hébergement obligatoire provisoire et en analyse les principales causes :

> *« Cliniquement, on a recours à cette mesure lorsqu'il est jugé préférable que l'enfant soit retiré de son milieu naturel pendant la préparation pour l'audition de la requête en protection. Il semble y avoir eu une augmentation importante dans la fréquence de recours à cette mesure au cours des dernières années. Certains croient que l'alourdissement des problématiques pourrait être l'une des causes de cette augmentation. Quoiqu'il en soit, elle peut s'expliquer, tout au moins en partie, par certaines causes non cliniques. Une première série de causes touchent la rareté de ressources et la congestion du système...*
>
> *« [...] De façon trop fréquente, les facteurs qui amènent cette augmentation de la fréquence de recours à l'article 79 semblent répondre davantage à des impératifs liés aux contraintes du système judiciaire, à la rareté de ressources et aux besoins des praticiens qu'aux besoins de protection des enfants. Au niveau de l'efficience, elle a pour conséquence de mobiliser une quantité importante de ressources professionnelles autour des activités associées au processus judiciaire. »*

Les impacts de cette augmentation du recours à l'hébergement obligatoire provisoire ne sont pas sans inquiéter notre groupe de travail. Nous avons déjà fait état de la nécessité de réduire le nombre des retraits d'enfants de leur milieu parental. Or, l'hébergement obligatoire d'un enfant, même provisoire, constitue un premier pas vers un placement en milieu substitut qui risque de se prolonger. Il entraîne l'effet nocif de diminuer les perspectives de solutions de rechange par règlement. Lorsqu'il y a ordonnance d'hébergement provisoire, 87 % des cas sont pris en charge par ordonnance judiciaire.[56]

AVANT L'ENQUÊTE AU FOND

Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'il faut régir de façon rigoureuse le recours à l'hébergement obligatoire provisoire.

- Le tribunal n'accordera une requête pour mesures provisoires d'hébergement d'un enfant que si le directeur, en plus d'en démontrer la nécessité pour la sécurité ou le développement de l'enfant, le convainc que le maintien ou le retour de l'enfant chez ses parents ou à son lieu de résidence risque de lui causer un tort sérieux.

55 | HARVEY, Jean. Rapport sur les mesures d'urgence et le choix de régime de protection, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989, pp. 68, 69 et 70.

56 | Voir note 55.

- L'audition sur la requête principale doit être fixée dans les 30 jours et l'hébergement ne peut dépasser ce délai.

- Toutefois, si la requête en hébergement provisoire fait suite à une prolongation de 10 jours déjà ordonnée dans le cadre de l'article 47, elle ne peut excéder 20 jours. L'objectif visé par cette restriction est d'éviter l'utilisation de cette mesure pour gagner du temps.

- Par ailleurs, si les faits le justifient, le tribunal peut renouveler une seule fois l'hébergement provisoire pour une autre période d'au plus 30 jours.

Donc pour les hébergements provisoires ordonnés avant que l'enquête ne commence, il y a lieu de maintenir le statu quo quant aux règles (sauf le cas du dix plus vingt jours d'hébergement qui serait une règle nouvelle).

Il nous apparaît important de réaffirmer le principe que, lorsqu'il y a un hébergement obligatoire provisoire, l'audition puisse être complétée dans les 30 jours.

PENDANT L'ENQUÊTE AU FOND

Par ailleurs, notre groupe de travail estime que, pendant l'audition, le juge saisi de la requête principale devrait pouvoir renouveler une telle mesure provisoire d'hébergement de 30 jours en 30 jours, si des circonstances exceptionnelles reliées à la complexité ou à la gravité de la situation l'exigent ou du consentement de toutes les parties, compte tenu du plus grand intérêt de l'enfant. Les imbroglios jurisprudentiels qui ont eu lieu à ce chapitre placent la Cour du Québec dans le pénible dilemme d'avoir à choisir entre une audition pleine et entière suivie, s'il y a lieu, du temps de réflexion nécessaire et le besoin de protection de l'enfant des dangers les plus immédiats. Il faut donner au tribunal le temps d'agir judiciairement tout en se conformant à des exigences de célérité.

Quant à la signification des avis et à l'administration de la preuve, nous recommandons de procéder comme nous l'avons proposé plus haut pour les requêtes en prolongation de mesures d'urgences.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-68 **Que la date de l'audition soit fixée dans les 30 jours à compter du début de l'application des mesures d'urgence avec opposition.**

R-69 **Que le troisième paragraphe de l'article 79 soit modifié de la façon suivante :**

a) une mesure d'hébergement obligatoire provisoire ne peut excéder 30 jours, sauf dans le cas où cette mesure fait suite à une décision de prolonger de dix jours une mesure d'urgence d'hébergement, auquel cas le délai est de vingt jours;

b) si les faits le justifient, le tribunal peut ordonner une seule prolongation pour une période d'au plus 30 jours.

R-70 **Que pendant l'enquête au fond, le juge ne puisse renouveler la mesure d'hébergement obligatoire de 30 jours en 30 jours que dans les cas suivants:**

a) des circonstances exceptionnelles le justifient OU

b) toutes les parties y consentent et le juge considère que ce renouvellement ne va pas à l'encontre de l'intérêt de l'enfant.

R.71 **Que les recommandations relatives à la signification des avis et à l'administration de la preuve, lors de l'audition d'une requête en prolongation de mesures d'urgence, soient applicables en les adaptant à l'audition de la requête relative à l'obtention d'une mesure provisoire en vertu de l'article 76.1 notamment les recommandations 63, 66 B) et D) et 67.**

REMARQUE CONCERNANT LA SAISIE DU TRIBUNAL PAR L'ENFANT LUI-MÊME.

En terminant, mentionnons qu'un problème d'interprétation a été soulevé sur la capacité d'un enfant de moins de 14 ans de saisir le tribunal. Un jugement de la Chambre de la jeunesse, en date du 21 juillet 1990, a statué que:

> *«Relativement à la capacité de saisir le tribunal tel que mentionné à l'article 74.2, il faut donner au mot "enfant" le sens qui tient compte du contexte à savoir, qu'il s'agisse d'un enfant de 14 ans et plus et ce faisant les droits accordés à l'enfant comme sujet de droit ne sont pas pour autant réduits car il y a d'autres personnes qui peuvent suffire à son absence de capacité.»*

Par ailleurs, le 15 août 1990, la Cour supérieure a infirmé ce jugement et déclaré que le mot «enfant» à l'article 74.2 désigne toute personne âgée de moins de 18 ans. Ce jugement est actuellement en appel à la Cour d'appel.

Par conséquent, nous ne pouvons formuler aucune recommandation sur ce point avant que le jugement de la Cour d'appel ne soit connu.

2.2 L'AUDITION DE L'ENQUÊTE AU FOND

C'est à l'étape de l'enquête au fond que le débat judiciaire prend toute sa signification. Il s'agit d'établir devant le juge que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis pour l'un des motifs prévus à l'article 38.

Quel qu'il soit, ce motif témoigne toujours d'une situation douloureuse où les antagonismes se jouent dans l'émotion la plus intense. Or, il s'agit d'un enfant et de ses parents. Ce qui se dit par eux, entre eux et devant le juge risque souvent de mettre en péril l'espoir qu'il reste d'un avenir réparé. Après le passage à la cour, ce père, cette mère et leur enfant seront toujours aussi irrévocablement essentiels l'un pour l'autre.

C'est pourquoi il nous paraît primordial de garder, même à ce stade ultime, la porte ouverte à une entente valable dans l'intérêt de l'enfant. Les avantages sont nombreux à tous égards. Le passage à la cour devient une expérience moins traumatisante et les impacts émotifs beaucoup moins nocifs. On évite les débats acrimonieux et dommageables aux liens familiaux. Finalement, le dénouement consensuel, même s'il a besoin de la sanction du juge pour se consolider, emporte immanquablement une meilleure adhésion des parties aux mesures adoptées. En fait, l'entente, lorsqu'elle intervient ainsi dans le cours même du processus judiciaire, représente ce que ce processus aura réussi de meilleur. Que le tribunal offre, par son fonctionnement, de telles occasions aux parties, avec la garantie du respect des droits qui lui est rattachée, constitue l'un des aspects les plus valorisants de son rôle.

Dès lors, notre grande préoccupation a été de revoir le fonctionnement judiciaire à ce stade pour y aménager des occasions favorables à la conciliation des parties entre elles.

Notre réflexion nous a conduits à envisager dès le début de l'enquête au fond la mise en place de deux mécanismes soit :

1° le projet d'entente des parties entre elles soumis à la sanction du juge ;

2° l'audition de la contestation avec la conférence préparatoire.

2.2.1 LE PROJET D'ENTENTE JUDICIAIRE

Notre intention ici n'est évidemment pas d'ajouter une étape additionnelle à un processus déjà long et complexe. Mais cette première voie, si elle était consacrée par la loi, s'offrirait d'elle-même aux parties comme une occasion de plus en ce moment crucial d'élaborer entre elles une solution valable.

La voie du projet d'entente serait une modalité d'intervention judiciaire, après le dépôt d'une requête initiale en vertu de l'article 38, qu'il convient de distinguer de la mesure volontaire recommandée par le directeur, qui garde toute sa pertinence, et de la procédure judiciaire traditionnelle qui continuerait de s'appliquer, quand il y a contestation.

Au moment donc de procéder à l'enquête au fond, les parties recherchent une voie de solution propre à mettre fin à l'état de compromission et forment ensemble un projet proposant des mesures appropriées.

Ce projet peut être présenté au juge sous forme orale ou écrite. Toutefois, certaines conditions devront y être respectées, à savoir :

(1) Les consentements doivent être valables et obtenus en toute connaissance des impacts du projet d'entente et sans que les parties concernées n'aient été l'objet de pressions.

(2) Il faut assurer que l'enfant et ses parents puissent être entendus par le juge.

(3) Rien de ce qui aura été dit ou écrit, lors de la mise au point de l'entente, ne sera recevable en preuve dans une procédure judiciaire à moins que les parties n'y consentent. Les parties doivent être informées de cette protection.

La procédure du projet d'entente serait la suivante :

- À n'importe quel moment au cours de l'audition au fond, les parties, avec la permission du juge, interrompent ou retardent les débats pour se concerter. Ensemble, elles parviennent à une entente où chacun reconnaît les faits pertinents à l'état de compromission et conviennent des mesures nécessaires pour y mettre fin.
- Les parties reviennent devant le tribunal pour lui soumettre par une déclaration leur projet d'entente.
- Le tribunal procède auprès des parties aux vérifications nécessaires pour s'assurer que :
  - les parties concernées reconnaissent les faits qui donnent lieu à l'état de compromission ;
  - les parties concernées comprennent les engagements pris ;
  - tous les consentements requis au projet d'entente sont valablement donnés.

Pour ce faire, il peut entendre les parties ensemble ou séparément mais alors en présence des procureurs des autres parties.

Si toutes ces conditions sont remplies à la satisfaction de la cour et dans le meilleur intérêt de l'enfant, le tribunal rend jugement :

- il accueille la requête et déclare que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis ;
- il entérine les mesures conjointement proposées en les ordonnant.

Il va sans dire que les règles de pratique de la Chambre de la jeunesse devront être amendées en conséquence.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-72 **Qu'en cours d'instance, les parties puissent, à tout moment, reconnaître les faits donnant ouverture à l'état de compromission et préparer un projet d'entente sur les mesures visant à régler la situation.**

R-73 **Que ce projet d'entente soit soumis au tribunal et que le juge:**

a) vérifie la validité des consentements et, à cette fin, entende, s'il y a lieu, les parties ensemble ou séparément, mais en présence des procureurs des autres parties;

b) s'il en est satisfait et que l'intérêt de l'enfant est respecté, rende jugement:

- **en déclarant la sécurité ou le développement de l'enfant compromis;**
- **et en ordonnant l'exécution d'une ou de plusieurs mesures proposées.**

R-74 **Que les règles de pratique de la Cour du Québec et de la Chambre de la jeunesse tiennent compte de cette procédure.**

2.2.2 LA VOIE DE LA CONTESTATION JUDICIAIRE

A) L'ADAPTATION DE LA CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE

Analyse de la situation

Même si les parties choisissent la voie de la contestation judiciaire, aucune entente n'ayant été jusque là possible, nous croyons qu'il faut maintenir des moyens capables de faciliter la conciliation ou tout au moins, de limiter les affrontements et leurs possibles séquelles.

Pour ce faire, la conférence préparatoire est un moyen qui, en d'autres domaines civils, a fait ses preuves. Notons que le législateur a incorporé à l'article 85 de la Loi sur la protection de la jeunesse l'article 279 du Code de procédure civile, lequel se lit comme suit:

Art. 279 *«Après qu'une cause a été inscrite, le juge appelé à en connaître ou un autre juge désigné par le juge en chef convoque, s'il le croit utile ou s'il en est requis, les procureurs pour conférer sur les moyens propres à simplifier le procès et à abréger l'enquête, notamment sur l'opportunité d'amender les actes de procédure, de définir les questions de droit et de fait véritablement en litige, d'admettre quelque fait ou document et de fournir la liste des autorités qu'ils entendent soumettre.*

« Cette conférence peut également être convoquée et présidée par une personne désignée par le juge en chef et qui est un juge à la retraite ou un avocat d'au moins dix années de pratique. Les années au cours desquelles une personne a acquis une expérience juridique pertinente peuvent être considérées par le juge en chef comme des années de pratique.

« Les ententes et les décisions prises à cette conférence sont rapportées dans un procès-verbal signé par les procureurs et contresigné par la personne qui a présidé la conférence préparatoire; elles régissent pour autant l'instruction devant le juge du procès, à moins que celui-ci ne permette d'y déroger pour prévenir une injustice. »

Sans doute, y aurait-il lieu d'améliorer l'adaptation de cette disposition aux structures et aux objectifs particuliers de la Loi sur la protection de la jeunesse. Notamment, nous suggérons qu'après le deuxième alinéa soit inséré un paragraphe par lequel le législateur obligerait le juge à explorer, avec les parties en présence, les possibilités de règlements et les moyens d'y parvenir.

Ceci implique bien évidemment que le législateur ne fasse plus simplement référence à l'article 279 du Code de procédure civile, mais introduise dans le corps de la Loi sur la protection de la jeunesse son contenu modifié comme nous venons de le dire.

En effet, la conférence préparatoire nous apparaît constituer une étape particulièrement propice pour discuter du règlement d'un litige. Comme le reconnaissent plusieurs juges américains, elle doit être vue « comme l'amorce non pas d'un procès, mais d'un règlement ».[57] Ainsi que le rappelle également James F. Henry, président du Center of Public Ressources : « [...] les tribunaux sont à la fois les premiers pourvoyeurs et la conscience des solutions de conflits dans notre société. À cet égard, les tribunaux doivent exercer un rôle critique dans l'ADR ».[58]

De toute évidence, la conférence préparatoire, pour être efficace, doit s'appuyer sur de profonds changements de mentalité et d'attitudes. Certains avocats, particulièrement imbus d'une certaine « tradition judirique », hésiteront par exemple à reconnaître ou à admettre prématurément les faits allégués au support de la procédure. Mais dans une perspective d'efficience et de qualité des débats, nous croyons que la plupart y verront plutôt l'occasion d'aider leur client en facilitant ces débats et en donnant une ouverture à la conciliation. En tout cas, l'avocat qui aura participé à cette conférence abordera l'audition avec un dossier mieux préparé. En effet, la réussite d'une conférence préparatoire ne peut s'appuyer que sur une sérieuse préparation du dossier, une connaissance non seulement des faits et de la preuve, mais aussi des besoins, des perceptions et de la situation de chacune des parties impliquées.

57 | « The Pretrial must be seen as a prelude not to trial but to settlement. », Civil Justice Reform Act of 1990.

58 | « [...] the courts are both the premier providers and conscience of dispute resolution in our society. As such the courts must play a critical role in ADR, (Advance Dispute Resolutions) », Alternatives, New York, vol. 9. no. 7, July 1991, p. 95.

Note explicative : Il convient de noter qu'il n'exite pas de définition des « ADR » (solutions de rechange au règlement de conflits) puisque ce terme fait référence à un processus en pleine évolution qui doit tenir compte des perspectives et du contexte dans lequel il est utilisé. On doit souligner que les « ADR » doivent être perçues comme une approche de solutions des litiges et non comme une finalité en soi. Ces approches de solutions de conflits devront toutes être établies en considérant les particularités liées à la nature même des litiges et aux parties en cause.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-75 **a) que soit intégré à la Loi sur la protection de la jeunesse un article instituant un mode adapté de conférence préparatoire propre à résoudre le litige ou à en faciliter le règlement ;**

b) que cet article prévoie que le juge qui préside la conférence préparatoire puisse, le cas échéant, n'entendre l'audition au fond que si les parties y consentent.

B) LA DISTINCTION ENTRE LES DEUX ÉTAPES DE L'ENQUETE AU FOND

Analyse de la situation

À l'issue d'une enquête tenue en vertu de l'article 38, le juge doit rendre deux décisions complémentaires :

(1) le jugement sur la situation de compromission ;

(2) l'ordonnance quant aux mesures appropriées.

Or, la pratique qui s'est peu à peu instaurée devant nos cours est celle de rendre ces deux décisions à la fin d'une seule et même audition où les deux sujets sont souvent confondus en une preuve unique.

Notre groupe de travail estime qu'une autre façon de tenir compte de la nature particulière du litige et des parties en cause en matière de protection de la jeunesse réside dans le respect, au cours de l'enquête, de la distinction faite dans la loi entre les deux étapes du processus judiciaire : l'audition sur les faits allégués au soutien de la compromission et l'enquête sur les mesures. Évidemment, ces deux étapes peuvent avoir lieu le même jour, mais elles doivent se dérouler *successivement.*

À la première étape, soit celle où le juge doit se prononcer sur l'état de compromission, les règles de preuve prévues au Code civil et au Code de procédure s'appliquent. Le ouï-dire n'est pas permis. À la deuxième étape, le juge se prononce sur la mesure ou les mesures les plus susceptibles de protéger adéquatement l'enfant. Ne serait-il pas alors possible et souhaitable que les règles de procédure et de preuve présentent un caractère plus souple afin de faciliter la recherche des moyens les plus appropriés pour mettre fin à l'état de compromission ?

Ainsi qu'il a été dit plus haut, c'est exactement le contraire qui se pratique actuellement. Le processus judiciaire prévu par la loi se trouve en quelque sorte inversé[59]. Ainsi, alors que l'étape de la reconnaissance des faits a tendance à se faire rapidement, un débat judiciaire rigoureux s'engage sur le choix de la mesure. Cette confusion des étapes est source de nombreuses

59 | La même confusion existe au niveau de l'intervention sociale.

difficultés : elle perturbe les perceptions des rôles respectifs du juge, des avocats et des intervenants à chacune des deux étapes du processus et altère l'impact que devraient avoir certains moyens de preuve dont les évaluations et les rapports d'expertise.

Notre groupe de travail est d'avis que l'étape de l'audition sur la compromission justifie que l'on se conforme aux rigueurs des règles de preuve normalement appliquées en droit civil. Après tout, c'est la déclaration de compromission qui donne juridiction au juge pour intervenir judiciairement dans la vie de l'enfant et de sa famille.

Le stade de la mesure commande plus de souplesse. Le juge se voit soumettre des évaluations et expertises de tous ordres à l'appui des diverses recommandations. L'enfant et ses parents sont également entendus de même que des experts de leur choix. Par conséquent, le régime de preuve pourrait admettre le ouï-dire sans inconvénient pour autant, bien entendu, que les faits de base ont été admis ou prouvés.

Ainsi, la conduite des débats sur la mesure serait plus efficace et moins confrontante. Le débat contradictoire pourrait s'en trouver assoupli, l'objectif étant ici non pas de décider si la procédure est fondée, mais plutôt des moyens à prendre pour rectifier la situation. D'ailleurs, à cette étape également, la conciliation entre les parties apparaît hautement souhaitable, en s'inspirant notamment des règles utilisées en matière de séparation et de divorce.

Un des avantages de la distinction entre les deux étapes concerne le rôle du praticien ou de l'intervenant social par rapport à la preuve à faire. Comment situer cet intervenant, clé de voûte de l'intervention sociale aussi bien qu'instigateur de l'intervention judiciaire? C'est lui qui, la plupart du temps, agit comme déclarant et c'est de lui que vient l'essentiel de la preuve à l'appui de la demande.

Or, à l'étape de la preuve des faits à la source de la compromission, il appellera les témoins directs de ces faits ou témoignera lui-même, s'il en a une connaissance personnelle. Mais à l'étape de l'enquête sur la mesure, son rôle est difficile parce qu'ambigu. En effet, c'est lui qui a préparé le rapport sur la situation sociale exigé par l'article 86. Or, ce rapport tient de l'expertise puisqu'il offre au juge une vue d'ensemble de l'historique familial, des interventions jusque là effectuées pour aider la famille, des caractéristiques psychosociales et culturelles qui prévalent chez elle, de ses forces et de ses faiblesses. Sont invoqués dans ce rapport toutes sortes de faits mêlés à des constatations, impressions et perceptions qui déboucheront ultimement sur des recommandations et des mesures. En somme le praticien, personne autorisée par le directeur et agissant pour lui comme déclarant, est pour ainsi dire son propre expert. Vu sous cet angle, son influence sur la preuve apparaît immanquablement inéquitable par rapport à celle des autres parties.

C'est ici, sans doute, qu'il faut accepter l'idée de la spécificité de cette loi et de la nature particulière des recours qu'elle engendre. Son objectif ultime est l'intérêt de l'enfant dans le respect de ses droits. Or, le directeur de la protection de la jeunesse constitue une partie dotée de

responsabilités très grandes par rapport à l'application de la loi. Lorsqu'un cas est amené devant le tribunal, il lui revient d'apporter au juge tout l'éclairage possible afin que la meilleure décision en résulte.

Aussi, ne faut-il pas s'étonner que le législateur ait choisi le directeur de la protection de la jeunesse pour faire le rapport sur la situation sociale dont le juge doit prendre connaissance. Parce qu'il a été le maître d'œuvre de toute l'intervention sociale antérieure et qu'il a dû, de toute façon, se former une opinion tout au moins pour décider de retenir le signalement et «judiciariser» le dossier, il apparaît que personne n'est mieux placé que lui pour fournir au tribunal les informations essentielles dont celui-ci a besoin pour se prononcer.

La pratique administrative veut que ce praticien ou cette praticienne puisse appartenir à des disciplines professionnelles fort variées. On sait que l'intervention sociale au Québec ne fait l'objet d'aucune exclusivité professionnelle. Il faut comprendre que le directeur assume que la personne qu'il autorise à agir pour lui en a la compétence. Il reste cependant que devant le tribunal, en raison de la connaissance particulière qu'il a du dossier, le praticien est une sorte d'expert «ad hoc». La loi pourrait, à ce titre, exprimer le statut spécial qui répond à son rôle à l'étape de la mesure en le reconnaissant formellement comme habilité à donner des opinions et à faire des recommandations que, bien entendu, les parties pourront contester par les moyens de leur choix. Une telle reconnaissance donnerait plus d'aisance et de confiance à l'intervenant.

Dans un autre ordre d'idées, il nous semble que le rôle du juge lui-même en matière d'intervention dans le déroulement de l'enquête doit différer à chacune des deux étapes.

Établissons d'abord le principe selon lequel la Loi sur la protection de la jeunesse étant d'ordre public et visant prioritairement l'intérêt de l'enfant, le juge doit, pour atteindre cet objectif, ne pas être strictement limité à la preuve que les parties veulent bien faire valoir devant lui contrairement à ce qui se passe en matière civile ordinaire. Il serait important que le juge puisse, en cours d'audition, requérir toute preuve additionnelle ou assigner toute personne dont il estime le témoignage utile.

Cette nécessité inhérente au caractère éminemment humain de ce secteur du droit a d'ailleurs été reconnue par le législateur lorsqu'il a introduit en matière de séparation et de divorce l'article 815.1 au Code de procédure civile, lequel donne au juge de la Cour supérieure un pouvoir d'intervention discrétionnaire durant toute l'instruction afin d'assurer la présence dans la preuve de tous les éléments requis pour une décision adéquate. La Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, lorsqu'elle agit dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse devrait, de toute évidence, disposer de la même discrétion et nous en faisons l'objet d'une recommandation.

L'article 77 devrait donc être modifié de manière à refléter les particularités du rôle du juge. À l'étape de l'audition sur la compromission, le juge entend d'abord les parties mais peut, s'il le juge essentiel à sa décision, prononcer les ordonnances nécessaires pour assurer une preuve

complète dans l'esprit de l'article 815.1 du Code de procédure civile. À l'enquête sur les mesures par ailleurs, nous croyons que les caractéristiques particulières du processus telles que nous les avons décrites plus haut justifient que le juge assume un rôle prépondérant, lequel rôle cependant, ne lui enlève nullement l'obligation de laisser les parties s'exprimer et faire valoir leur preuve.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-76 **Que soient distinguées clairement, dans la Loi sur la protection de la jeunesse, les deux étapes de l'intervention judiciaire, soit:**

a) l'audition sur des faits en vue de déclarer si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis ou non;

b) l'enquête en vue de prendre une décision sur les mesures applicables pour protéger l'enfant.

R-77 **Que, sous réserve de la recommandation R-79, soient appliqués des régimes de preuve différents selon chacune des deux étapes, soit:**

a) le maintien des règles de preuve actuellement en vigueur l'audition sur les faits donnant lieu à la compromission;

b) des règles de preuve plus souples dont l'admissibilité du ouï-dire à l'étape de l'enquête sur les mesures;

c) que le directeur soit, eu égard à la production du rapport sur la situation sociale de l'enfant prévu par l'article 86, habilité à formuler des opinions et recommandations en tant que personne disposant d'une connaissance spéciale du dossier.

R-78 **Qu'il soit prévu qu'à moins que les parties n'y consentent, rien de ce qui a été dit ou écrit dans une démarche de conciliation ne soit recevable en preuve dans une procédure judiciaire.**

R-79 **Que le premier alinéa de l'article 77 soit abrogé et remplacé par les dispositions suivantes:**

a) Le tribunal entend les parties et peut à tout moment de l'instance ordonner, même d'office, la production de toute preuve additionnelle ou l'assignation de toute personne dont il estime le témoignage utile; il peut également convoquer, pour l'entendre, toute personne dont les intérêts sont susceptibles d'être touchés par la décision.

b) Le tribunal procède lui-même à l'enquête sur les mesures.

R-80 **Qu'un article soit intégré à la Loi sur la protection de la jeunesse afin de prévoir:**

a) qu'à tout moment avant la décision, le tribunal peut, pour une période d'au plus dix jours, ajourner ou suspendre l'instance en vue de favoriser la conciliation des parties;

b) qu'à l'expiration de ce délai, l'instance est poursuivie, à moins que les parties ne consentent expressément à une prolongation pour la période fixée par le tribunal.

3. LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

3.1 LES MODALITÉS DE PROCÉDURE

A) LA NATURE DE LA PROCÉDURE

Analyse de la situation

L'article 75 de la Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que le tribunal est saisi par le dépôt d'une déclaration sous serment indiquant sommairement les faits qui peuvent justifier l'intervention du tribunal. Les personnes que nous avons consultées ont soulevé deux difficultés quant à l'application de cet article.

La première difficulté concerne le mode de procédure à utiliser. La disposition parle clairement de déclaration. Or, selon le Code de procédure civile, déclaration signifie par la suite avis de comparution, moyens préliminaires, réponses, inscription pour audition. Rien de tout cela n'est prévu dans la Loi sur la protection de la jeunesse, ni même compatible. Aussi, a-t-on vu plusieurs procédures entreprises sous forme de requêtes et une disparité regrettable s'est installée dans les différentes régions de la province.

Or, lorsqu'il s'agit d'une requête, sa contestation se fait généralement oralement lors de la présentation de même que l'invocation des moyens préliminaires; elle est donc plus souple et vraisemblablement beaucoup mieux adaptée au recours en question, vu l'économie générale de la loi. Il y a donc lieu de mettre fin à toute ambiguïté en donnant à la procédure la forme de son objet véritable, soit celle de la requête.

La deuxième difficulté a trait au contenu des requêtes. On leur reproche de n'énoncer qu'en termes vagues et imprécis les faits et motifs allégués au soutien de la demande. Ce laconisme paraît s'appuyer sur le libellé même de l'article 75 qui parle de «description sommaire des faits».

Or, une plus grande précision des motifs, exprimés dans des termes clairs, pertinents, sans être offensants ni stigmatisants, comporterait de grands avantages. Les parties ainsi que le juge auraient d'entrée de jeu, une idée plus juste de la teneur du débat à venir et du sérieux de la situation. Les intimés pourraient mieux préparer leur réponse que ce soit par une proposition de compromis ou une contestation sans ambiguïté. Il en découlerait certainement une plus grande équité de processus et de meilleures chances de résoudre le litige dans un climat d'ouverture.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-81 **Que l'article 75 soit modifié de sorte que:**

a) le tribunal soit saisi par une requête;

b) le mot «sommairement» soit retranché.

B) LA SIGNIFICATION DES DOCUMENTS «PROCÉDURAUX»

Analyse de la situation

La Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que, sauf en cas d'urgence, la signification des procédures se fasse par courrier recommandé ou certifié sans qu'il soit possible au tribunal d'autoriser les autres modes de signification prévus par le Code de procédure civile. Cette disposition de la loi est donc source de nombreuses difficultés.

Or, toutes sortes de situations ont cours. D'une part, il arrive que le père, la mère, de même que l'enfant portent des noms différents. La vérification de la signification faite par voie postale (par la signature) devient très incertaine, demande des précautions supplémentaires et entraîne des frais.

D'autre part, notre groupe a retenu la suggestion faite par certaines personnes voulant que le juge devrait, pour des motifs exceptionnels, accorder une dispense de signification (ex.: le parent qui n'a pas de domicile connu, si l'autre est accessible). Une proposition analogue a été faite en ce qui concerne le directeur de la protection de la jeunesse.

De plus, la multiplicité de situations aussi complexes les unes que les autres peut rendre nécessaire la discrétion judiciaire de raccourcir le délai de signification prévu par la loi. Il est à l'avantage de l'enfant que l'audition se tienne rapidement pour autant, bien entendu, que les parties aient la chance de se faire valoir et c'est l'intérêt de l'enfant qui devrait constituer le critère d'une telle discrétion.

Enfin, certaines personnes sont d'avis que la signification systématique des procédures à la Commission de la protection des droits de la jeunesse est coûteuse. Vu son droit d'intervenir d'office en vertu de l'article 81 et celui dont elle dispose en vertu de l'article 74.1, il n'apparaît pas que ce procédé réponde à un véritable besoin.

Certes, ladite Commission remplit un mandat de surveillance des droits des enfants de la plus haute importance et notre groupe de travail ne le remet pas en cause. Néanmoins, notre réflexion nous a conduit à admettre qu'effectivement, cette remarque était fondée.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-82 **Que les modes de signification prévus au Code de procédure civile soient intégrés dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse.**

R-83 **Que le juge puisse, pour des motifs exceptionnels, accorder une dispense de signification.**

R-84 **Que lorsque l'intérêt de l'enfant le requiert le juge puisse abréger le délai de signification.**

R-85 **Que la signification à la Commission de protection des droits de la jeunesse soit supprimée.**

3.2. L'ENQUÊTE COMMUNE ET LA CONFIDENTIALITÉ (ART. 96)

Analyse de la situation

L'article 96 de la Loi sur la protection de la jeunesse détermine d'une manière exhaustive les personnes qui ont accès au dossier d'un enfant. Il établit le principe d'une stricte confidentialité dont il faut bien conclure que seules ces personnes devraient prendre part à l'enquête qui ne peut concerner qu'un seul enfant.

Pourtant, il arrive très souvent que plusieurs enfants sont concernés par la procédure et pour les mêmes motifs de compromission. Le bon sens, bien entendu, voudrait qu'à moins de préjudice pour l'un de ces enfants, l'enquête soit commune. Nous croyons, en effet, que pour éviter des délais et des frais inutiles, la loi devrait, selon certains critères toujours appliqués par le juge dans sa discrétion, le permettre clairement.

Cependant, le juge devrait, à l'issue de l'audition, rendre jugement pour chacun des enfants, ceci en vue d'une éventuelle révision ou prolongation des ordonnances respectives.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-86 **Que le principe de la tenue d'une enquête distincte soit maintenu, mais que, nonobstant l'article 96 de la loi, lorsque plusieurs enfants sont concernés par une même situation de compromission, le tribunal puisse tenir une enquête commune à leur sujet, sauf s'il y a objection de l'une des parties ou si la cour est d'avis qu'il y a risque de préjudice pour l'un des enfants.**

3.3 L'APPLICATION DU CODE DE PROCÉDURE CIVILE (ART. 85)

Analyse de la situation

D'une manière générale, ceux qui ont œuvré à l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse en matière judiciaire ont déploré les incertitudes et les imprécisions qu'elle porte quant à la procédure applicable, par exemple en matière de réouverture d'enquête ou de maints autres moyens de procédure d'un usage courant devant le tribunal de juridiction civile. Or, l'article 85 mentionne expressément quelles dispositions du Code de procédure civile s'appliquent à la loi. Pour le reste, la Chambre de la jeunesse en est réduite à trouver des solutions « procédurales » par analogie avec les dispositions du Code de procédure civile exclues de l'article 85 ou en se référant aux principes de la loi. Les innovations suggérées par le présent rapport relativement au Code civil et au Code de procédure civile risquent d'accentuer ce problème.

Il nous semble donc qu'un effort devrait être fait pour faciliter l'interprétation. Or, il nous apparaît que le meilleur moyen serait de reprendre à chaque fois la disposition dont on s'inspire dans le corps même de la loi plutôt que de simplement référer le lecteur au numéro de l'article invoqué.

Ainsi, reviendrait-il au législateur, plutôt qu'au juge, la tâche d'adapter à la Loi sur la protection de la jeunesse la disposition ainsi empruntée en l'y incorporant. Il en découlerait la clarté nécessaire à une application cohérente de la loi.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-87 **Que les articles pertinents du Code de procédure civile soient intégrés, en les adaptant, à la Loi sur la protection de la jeunesse.**

3.4 LES FRAIS D'INTERPRÈTES

Analyse de la situation

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 77 de la Loi sur la protection de la jeunesse créent des difficultés d'interprétation du fait que l'on n'y prévoit pas qui doit assumer les frais d'interprètes. Cette absence de précision soulève certains problèmes pratiques qu'il importe de clarifier.

Comme l'article 77 prévoit déjà que les frais de sténographie et d'enregistrement des témoignages sont à la charge du ministère de la Justice, il faudrait ajouter qu'il en est de même pour les frais d'interprètes. En contrepartie, on devrait assurer, dans la pratique, une utilisation rationnelle du recours aux interprètes. L'objectif visé est d'assurer la protection des enfants, notamment par un fonctionnement harmonieux de la Chambre de la jeunesse et une meilleure accessibilité à la justice dans un contexte où la fréquentation de nos cours par divers groupes ethniques est en nette recrudescence.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-88 **Que soit précisé, à l'article 77, que les frais d'interprètes sont à la charge du ministère de la Justice.**

3.5 LES NOTIONS DE « PARTIE » ET DE « PERSONNE INTÉRESSÉE » SELON L'ARTICLE 81

Analyse de la situation

1) L'article 81 comprend deux alinéas que la jurisprudence a indentifiés à deux formes distinctes de participation à une instance entreprise dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse. Le premier concerne les personnes intéressées, c'est-à-dire, celles qui, sans être parties aux procédures, désirent être entendues. Il fait écho à l'article 6 de la loi qui prévoit déjà le devoir pour le juge d'entendre toute personne qui a un intérêt. Bien évidemment, il s'agira de témoins qui ont des faits pertinents à rapporter à la cour et qu'aucune des parties n'aura jugé à-propos d'appeler comme tels. Simplement et pour éviter toute équivoque, ces personnes devraient être désignées comme des « témoins » plutôt que comme des « personnes intéressées », expression éminemment incertaine quant à sa portée.

Le deuxième alinéa stipule quant à lui que le tribunal peut autoriser toute personne à intervenir dans l'instance *comme si elle était partie*, à la condition que cette intervention soit dans l'intérêt de l'enfant. Or, l'application de la loi a donné lieu à toutes sortes de demandes dans ce cadre que bien des justiciables de bonne foi trouvèrent confuses. De plus, on sait que les recours prévus par la Loi sur la protection de la jeunesse concernent de nombreuses parties, parfois jusqu'à cinq ou six ; un tel nombre, on le comprendra, augmente la durée et la complexité des auditions quand elle n'attise pas les antagonismes. Enfin, il faut se demander quelle est la place des parents parmi tous ces adultes qui débattent d'une situation de compromission qui les concerne en tout premier lieu. Or, il importe que la loi montre par ses dispositions le caractère primordial de la dimension parentale en empêchant une prolifération des parties qui les ravalent à n'être que l'une d'entre elles, alors qu'il s'agit de leur enfant. Il s'agit donc là d'une disposition qui peut produire des effets contraires à l'objectif poursuivi et nuire à l'enfant et à ses parents. Dans bien des situations, cela finit par léser le droit de l'enfant à obtenir rapidement une décision.

Les membres de notre groupe de travail considèrent qu'il est essentiel d'établir des critères différents, selon qu'une personne intervient à titre de «partie» ou à titre de «témoin». À notre avis, seules devraient être considérées comme «parties» l'enfant, ses parents, le directeur de la protection de la jeunesse et toute autre personne qui a un droit extra-patrimonial à l'égard de l'enfant à faire valoir. Les autres personnes, qui n'ont que des informations à fournir au tribunal, devraient être entendues à titre de «témoins». Elles peuvent, le cas échéant, être assistées d'un avocat pour rendre leur témoignage.

De plus nous recommanderons ultérieurement (R-91), que le tribunal puisse exceptionnellement et pour des motifs sérieux, admettre toute autre personne dont la présence est compatible avec l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits. Selon la loi actuelle, en effet, une personne doit nécessairement être reconnue à titre de «partie». Notre recommandation viserait plutôt à permettre à une personne d'être admise aux audiences, si elle démontre que sa présence est compatible avec l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits, par exemple une personne qui voudrait suivre les débats du tribunal, en raison des liens qu'elle a avec l'enfant: responsable d'une famille d'accueil, éducateur d'un centre de réadaptation, nouveau conjoint d'une famille reconstituée, etc.

Par ailleurs, une autre de nos recommandations (R-79) vise à permettre au juge d'ordonner l'assignation de toute personne «dont les intérêts sont susceptibles d'être touchés par la décision». En somme, le juge peut exercer une discrétion à deux niveaux, soit pour permettre la présence d'une personne à l'audience, soit pour l'assigner à titre de témoin. Dans ce contexte, il n'est plus nécessaire que cette personne ait le statut de «partie».

En somme, une telle solution, en plus d'assouplir la procédure et d'abréger les débats, permettrait de:

- bien définir qui peut être «requérant»: l'enfant, ses parents et le directeur de la protection de la jeunesse;
- bien préciser qui peut intervenir à titre de «partie»: toute personne qui a un droit extra-patrimonial à l'égard de l'enfant, par exemple un tuteur, un grand-parent, etc.
- déterminer qu'une personne peut, si elle dispose d'informations susceptibles d'éclairer le tribunal, demander d'elle-même à témoigner et ce, avec l'assistance d'un avocat de son choix.

2) Enfin, une certaine jurisprudence a établi qu'une ordonnance judiciaire enlevant un droit à une personne ne peut lui être opposable, si cette personne n'a pas été entendue. On pense à certaines interdictions de contact prononcées à l'encontre d'un tiers par exemple. Dès lors, nous sommes d'avis que le tribunal devrait s'assurer auprès de la partie qui demande la suspension d'un droit qu'elle assigne la personne visée afin que cette dernière puisse faire valoir sa position.

3) Des personnes consultées s'interrogent sur la pertinence de l'intervention d'office du procureur général prévue à l'article 81. Il y aurait là risque de confusion dans les rôles du procureur général, selon qu'il intervient en matière de protection de la jeunesse ou en matière criminelle, notamment dans les situations d'enfants victimes d'abus sexuels.

Cette mention devrait être écartée de l'article 81. Par ailleurs, il y aurait lieu d'introduire à l'article 85 ou dans la section de la loi traitant de procédure, une mention visant à rendre applicable notamment l'article 99 du Code de procédure civile relativement à l'intervention habituelle du procureur général lorsque la constitutionnalité de la loi est contestée.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-89 **Que pour des fins de clarification, l'article 81 soit amendé de manière à prévoir que:**

a) seuls l'enfant, ses parents et le directeur de la protection de la jeunesse peuvent se constituer «parties» au sens de cette loi;

b) une personne peut être autorisée à intervenir à titre de «partie», si le tribunal est satisfait qu'elle a un droit extra-patrimonial à l'égard de l'enfant à faire valoir.

c) toute autre personne peut, à sa demande, être autorisée à témoigner devant le tribunal, si elle dispose d'informations susceptibles d'éclairer ce dernier; elle peut être assistée d'un avocat.

R-90 **Que l'intervention d'office du procureur général soit supprimée à l'article 81 de la Loi sur la protection de la jeunesse, mais qu'on introduise, à l'article 85 ou dans la section de la loi traitant de procédure, une mention visant à rendre applicable, entre autres, l'article 99 du Code de procédure civile quant à l'intervention du procureur général lorsque la constitutionnalité de la loi est contestée.**

3.6 LES PERSONNES ADMISES À L'AUDITION

Analyse de la situation

Il appert de l'article 82 que toutes les auditions tenues dans le cadre de la Loi sur la protection sur la jeunesse doivent l'être à huis clos. La loi ne prévoit à cet égard aucune exception sauf l'autorisation de la Commission de protection des droits de l'enfant. Le juge étant normalement le premier responsable de l'application de la loi et le maître de sa cour, cette disposition n'a cessé d'étonner quiconque a été confronté avec cette exigence qui ne s'appuie sur aucune raison

apparente. D'ailleurs, la Commission concernée a elle-même proposé que l'autorisation d'assister à l'audience relève du juge.

Quant aux critères applicables à une telle autorisation, ils devraient être suffisamment larges pour favoriser la présence de la personne qu'un engagement affectif réel auprès de l'enfant a rendu significative à ses yeux et donc sécurisante pour lui, à moins, bien entendu, que sa présence ne contrevienne à son intérêt ou à ses droits.

Également, le tribunal devrait pouvoir autoriser la présence d'un observateur pour fin d'étude, d'enseignement ou de recherches, à moins que cette présence ne perturbe l'enfant durant le cours des débats. Il va de soi que les personnes ainsi autorisées à entendre ce qui se passe pendant l'instance devraient se voir interdire toute espèce de divulgation quant à l'identité des parents de l'enfant ou de toute autre partie sauf le directeur de la protection de la jeunesse; une telle précaution du législateur est essentielle à la cohérence de la loi qui confère à ses archives un caractère confidentiel pour la protection de l'enfant et de sa famille. Cet aspect nous paraît dûment traité par les énoncés de l'article 83 de la Loi sur la protection de la jeunesse.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-91 **Que l'article 82 de la Loi sur la protection de la jeunesse soit remplacé par le suivant:**

«Nonobstant l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne, les audiences se tiennent à huis clos.

«Toutefois, le tribunal doit, en tout temps, admettre à ses audiences un membre de la Commission ou un employé de la Commission.

«Le tribunal doit également admettre tout journaliste qui en fait la demande, à moins qu'il ne juge sa présence préjudiciable à l'enfant.

«Le tribunal peut exceptionnellement et pour des motifs sérieux, admettre toute autre personne dont la présence est compatible avec le respect de l'intérêt de l'enfant et de ses droits.

«Le tribunal peut admettre aux audiences toute autre personne aux fins d'étude, d'enseignement et de recherches.»

3.7 LES PROBLÈMES RELATIFS AUX RAPPORTS D'ÉVALUATION ET AUX EXPERTISES (ART.86-87)

Cet article d'une grande importance pour l'issue de l'intervention judiciaire suscite, de l'avis de plusieurs, bien des difficultés.

Sans nécessairement déboucher sur des recommandations formelles à chaque fois, il est bon que l'attention soit attirée sur les points névralgiques, ne serait-ce que pour sensibiliser ceux et celles qui en expérimentent quotidiennement l'application.

A) LA FORMULATION DE L'ARTICLE 86

La disposition, telle qu'elle est rédigée, fait obligation au tribunal, lorsqu'il a constaté la présence d'un état de compromission, d'ordonner au directeur de la protection de la jeunesse de procéder à une étude sur la situation de l'enfant avant de décider des mesures adéquates. Une fois les faits allégués établis et la compromission déclarée comme s'inférant de ces faits par le juge, le législateur a voulu que le juge dispose d'une information plus large, historique et environnementale par rapport à l'enfant afin de déterminer le remède avec efficacité. La logique de cette pensée est sans défaut.

Toutefois, c'est dans la pratique qu'elle peut faire problème. Ainsi de regrettables retards, délais ou ajournements peuvent être occasionnés par cet ordre du juge. Certes, les praticiens l'auront souvent prévu et dans la très grande majorité des cas, l'évaluation sociale sera déjà préparée à l'intention de la cour. Mais elle n'est la plupart du temps remise aux parties que le jour de l'audition au fond, ce qui empêche tout le monde, y compris le tribunal, de préparer le dossier adéquatement. Or, comment établir des règles de pratique prévoyant le dépôt préalable de cette évaluation quand la formulation de l'article 86 dit qu'il faut l'ordonner?

Certes, on ne peut présumer du jugement sur l'état de compromission. Néanmoins, il appert des devoirs et fonctions du directeur qui sont antérieurs à la «judiciarisation» (art. 49) qu'il a dû analyser les circonstances passées et présentes de la vie de l'enfant dont on lui a signalé la situation pour décider si sa sécurité ou son développement était compromis. On peut penser qu'il a donc, au moment de l'enquête au fond, toutes les données en main et qu'il a normalement prévu leur mise en forme dans un rapport à l'intention de la cour.

Dès lors, l'article 86 n'aurait plus qu'à prévoir pour le juge le devoir d'en prendre connaissance afin de décider des mesures appropriées.

B) LA PROLIFÉRATION ET L'UTILISATION EN PREUVE DES EXPERTISES

Outre l'évaluation de la situation sociale de l'enfant, l'article 86 prévoit que le tribunal prenne connaissance de toute autre expertise qu'il ordonne ou qui lui est soumise par les parties. D'aucuns voient là la source d'abus dans l'intrusion au cœur des vies privées, la cause de délais et de lourdeurs avec le résultat, trop fréquent devant des positions cliniques contradictoires, de rendre la cause encore plus compliquée. En somme, selon certains, plus il y a d'expertises, plus elles se contredisent et plus elles se discréditent mutuellement.

Bien sûr, il revient aux parties de choisir les positions qu'elles veulent défendre en cour et les moyens pour le faire. Le tribunal, tant que la règle de la pertinence est respectée, doit rester ouvert. Si par ailleurs, les parties et leur procureur, conscients de la gravité du processus et de ses séquelles, agissent en matière d'expertise avec respect, réserve et sobriété, on pourra espérer un usage plus restrictif et plus proche du critère de nécessité qui, de toute façon, régit la preuve d'expert. Rappelons qu'en effet, la jurisprudence a clairement établi qu'une preuve d'expert n'est admissible que là où la preuve profane ne suffit pas, c'est-à-dire quand les faits sont trop complexes pour être compris par l'homme ordinaire ou moyen.

Il faut donc sensibiliser les parties au fait que des expertises peuvent à l'occasion être abusives et non pertinentes dans tous les cas. Pour le reste, il revient à la cour et à elle seule de gérer selon les règles établies leur admissibilité et d'évaluer leur portée.

Quant à l'utilisation des dites expertises à l'une ou l'autre des deux étapes de l'enquête dont nous avons parlé précédemment, elle relève exactement des mêmes critères et de la discrétion judiciaire qui les applique. Rappelons que l'article 86 ne régit que la deuxième étape, c'est-à-dire celle sur la mesure, alors que nous l'avons déjà déterminé, les règles de preuve doivent être plus souples et inclure le ouï-dire.

Si, débordant le champ d'application de l'article 86, des parties utilisent des expertises médicales, psychologiques ou autres pour établir les faits relatifs à l'état de compromission (par exemple des abus physiques ou sexuels), ce ne peut être que selon les principes jurisprudentiels énoncés plus haut soit, lorsque ces faits pour être compris nécessitent l'explication par des personnes objectives et spécialisées agissant selon les règles de leur art. Il revient au juge d'en décider ainsi que de leur portée sur la preuve.

Toutefois, le mécanisme de production de ce rapport est à parfaire. Que ce soit pour l'une ou l'autre des deux étapes, il y a certainement lieu que des règles de pratique appropriées viennent dire aux parties quelles conditions doivent être satisfaites en matière d'expertise.

Mais à l'étape de l'audition sur les mesures où le ouï-dire est permis, les autorités judiciaires pourraient ajuster les règles actuelles en s'inspirant de celles du Code de procédure civile en matière familiale telles l'affidavit détaillé, le certificat d'état de cause. À titre d'exemple, des règles de pratique doivent également prévoir que, en cas de préjudice pour l'enfant, le contenu ou une partie du contenu de l'évaluation de la situation sociale ou d'une expertise ne soit pas communiqué à l'enfant, mais à son procureur.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-92 **Que le premier alinéa de l'article 86 soit remplacé par le suivant:**

«Avant de rendre une décision sur les mesures applicables, le tribunal doit prendre connaissance de l'évaluation de la situation sociale de l'enfant et de ses conditions de vie préparée par le directeur de la protection de la jeunesse.»

R-93 **Que des règles de pratique soient élaborées pour prévoir le dépôt des rapports en s'inspirant de celles qui existent en matière familiale.**

C) LE REFUS DE SE SOUMETTRE À UNE ÉVALUATION OU À UNE EXPERTISE

L'article 87 prévoit que les parents d'un enfant ou celui-ci, s'il est âgé de 14 ans ou plus, peuvent refuser de se soumettre à une évaluation ou une expertise ordonnée par le juge sauf, s'il s'agit d'une situation d'abus sexuels ou de mauvais traitements physiques (art. 38 g). Certaines personnes sont d'avis que cette obligation devrait s'étendre à toutes les autres situations prévues à l'article 38 puisqu'elles sont toutes aussi importantes et dangereuses pour l'enfant. Elles proposent donc que l'obligation de se soumettre à l'ordre d'expertise couvre tous les cas tombant sous l'article 38.

Cette proposition soulève le problème du droit à l'intégrité de la personne reconnue dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec et dans le nouveau Code civil du Québec (1991, chap. 64). En effet, dans le cadre d'une société libre et démocratique, les abus sexuels ou physiques menacent l'intégrité même de l'enfant. L'obligation de se soumettre à une évaluation ou à une expertise constitue une limite raisonnable et pouvant se justifier. Le même raisonnement peut être aussi pertinent lorsque appliqué aux autres situations prévues à l'article 38.

Notre groupe de travail ne disposant pas de l'expertise constitutionnelle nécessaire pour procéder à une telle analyse, nous ne pouvons pas recommander une solution définitive sur ce point, mais il nous apparaît souhaitable que ce problème soit examiné.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-94 **Que le ministère de la Justice examine en regard de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, la possibilité d'étendre les dispositions de l'article 87 à certaines autres situations de l'article 38.**

3.8 L'EXPLICATION DE LA DÉCISION PAR LE JUGE

Analyse de la situation

L'article 89 prévoit que le juge doit expliquer à l'enfant la nature des mesures envisagées et les motifs qui les justifient. Il doit également s'efforcer d'obtenir son adhésion. Toutes les personnes que nous avons consultées accordent une grande importance à cette disposition de la loi et considèrent qu'elle devrait s'étendre aussi bien aux parents de l'enfant qu'aux intervenants.

En contrepartie, la question pour le juge de devoir rechercher l'adhésion de l'enfant est sujette à controverses. Certaines personnes vont jusqu'à interpréter le mot « adhésion » dans un sens strict, comme s'il fallait que le juge obtienne absolument le consentement de l'enfant à la mesure envisagée. Plusieurs ont estimé qu'une telle démarche présuppose une formation clinique puisqu'elle va beaucoup plus loin que la recherche de la simple compréhension, par les parties, de la nature de la décision.

Notre groupe de travail estime que cet article de la loi est important et qu'il est de nature à contribuer à l'humanisation de la justice dans un esprit que nous nous sommes efforcés de promouvoir dans le présent rapport soit, celui de la conciliation.

Ainsi, le juge devrait expliquer aux parents et à l'enfant les motifs de la décision que le tribunal prend, de même que le but qu'il poursuit, en les incitant à s'engager activement dans son application.

Toutefois, le maintien de l'article 89 n'exclut pas son assouplissement. La formulation de la disposition apparaît trop impérative et peu adaptée à l'exercice judiciaire de par sa nature. L'essentiel est que le juge, lorsqu'il prononce sa décision, le fasse de manière à être bien compris, en choisissant des attitudes propres à encourager l'adhésion des parties et leur bonne collaboration à l'application des mesures.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-95 **Que l'article 89 soit modifié dans le sens suivant :**

« Le juge doit expliquer la nature des mesures envisagées et les motifs les justifiant. Il doit favoriser l'adhésion de l'enfant et de ses parents à ces mesures. »

3.9 LE JUGEMENT ÉCRIT ET MOTIVÉ (ART. 90)

Les décisions ou ordonnances du tribunal rendues en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse doivent être écrites et motivées. Dans la pratique courante, les juges rendent jugement sur le banc, l'urgence d'aider l'enfant étant bien peu propice à un long délibéré. Dans la très grande majorité des cas la forme écrite de ce jugement est disponible dans les jours qui suivent.

Or, plusieurs personnes nous ont fait valoir l'importance de disposer de ce jugement quand la prise en charge de la situation de l'enfant s'amorce. Il sert de soutien à l'intervention et constitue un point de repère souvent invoqué pour l'enfant. Or, on a déploré le délai parfois trop long dans la production de ce document. Aussi, notre groupe de travail souhaite-t-il, qu'à l'instar de d'autres tribunaux, la Cour du Québec détermine ce que serait un délai raisonnable au moyen de règles de pratique.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-96 **Que la Cour du Québec et la Chambre de la jeunesse établissent une règle de pratique prévoyant un délai maximum de production de la décision écrite et motivée du tribunal.**

3.10 L'APPEL

Analyse de la situation

Notre groupe de travail a reçu un certain nombre de demandes visant à modifier des dispositions qui régissent l'appel des décisions. Certaines de ces modifications sont purement d'ordre technique et n'exigent pas d'explications supplémentaires.

D'autre part, on a attiré notre attention sur l'obligation prévue à l'article 115 pour la partie qui appelle de « démontrer un intérêt suffisant à faire décider de la question ». Nous sommes conscients que la norme de l'intérêt suffisant, qu'elle soit écrite ou non, existe dès qu'il est question d'être autorisé à en appeler d'un jugement.

Néanmoins, il semble que cette mention expresse dans la loi est sujette à dédoubler ce critère qui fait déjà partie de l'état du droit. Par conséquent, sa présence dans le texte législatif peut être interprétée comme un obstacle encore plus lourd à surmonter pour l'aspirant à l'appel.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-97 **Que les mots « intérêt suffisant » soient supprimés de l'article 115.**

3.11 LA RÉVISION ET LA PROLONGATION DE L'ORDONNANCE SELON L'ARTICLE 95

3.11.1 LES OBJECTIFS RESPECTIFS DES DEUX RECOURS

Analyse de la situation

Les représentations faites devant notre groupe de travail démontrent que la confusion règne entre les deux recours prévus par cette disposition soit: la révision de l'ordonnance judiciaire et sa simple prolongation.

A) LA REQUÊTE EN RÉVISION

L'annexe II du rapport du groupe de travail sur l'application des mesures de protection donne la définition suivante de la révision:

> *«La révision est un mécanisme formel et légal permettant de revoir la situation de chaque enfant qui reçoit des services en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse. C'est une étape importante puisque c'est à ce moment que se prend la décision, à savoir: si la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis, si les mesures appliquées sont encore adéquates ou s'il faut en envisager de nouvelles, et sous quel régime il faudra procéder si la conclusion n'est pas une fermeture du dossier.»*[60]

Ce rapport précise également que la personne autorisée par le directeur de la protection de la jeunesse, a l'obligation de produire un rapport de révision en conformité avec le Règlement d'application sur la révision de la situation d'un enfant. En 1989, un jugement de la Cour supérieure établissait que l'objet d'une demande de révision était de décider purement et simplement si la survenance de faits nouveaux pouvait justifier que les mesures prévues par l'ordonnance soient modifiées. Dans un tel cas, l'état de compromission existe toujours et ce sont les moyens choisis pour redresser la situation qui demandent à être changés. Il ne s'agit pas d'un appel déguisé mais bien d'un recours très spécifique permettant à l'intervention judiciaire de s'adapter au caractère évolutif de la situation si des faits nouveaux surviennent.

B) LA REQUÊTE EN PROLONGATION D'UNE ORDONNANCE

La procédure répond ici à un tout autre objet. Cette fois, l'ordonnance est bel et bien sur le point de se terminer. Or, l'une des parties est d'avis que la situation de compromission se poursuit et que les mêmes mesures doivent continuer de s'appliquer. Ici, le juge doit donc bien constater que les faits qui ont donné ouverture à la compromission continuent d'exister ou que d'autres se sont ajoutés pour ordonner qu'en conséquence les mesures entreprises en vertu de l'ordonnance initiale s'appliquent pour une nouvelle période déterminée.

60 | Voir note 11.

C) LA DOUBLE REQUÊTE

Par ailleurs, il est nécessaire dans certaines situations de procéder à la fois à une demande de prolongation des mesures et à une demande de sa révision. Ainsi, prenons le cas d'un enfant abandonné, d'abord confié à une famille d'accueil: à l'issue de l'ordonnance, la prolongation de son hébergement est nécessaire du fait que ses parents ne peuvent toujours pas assumer leurs responsabilités parentales. Cependant, l'hébergement devra être fourni dans une ressource différente c'est-à-dire, un centre d'accueil, en raison de faits nouveaux, tels des troubles de comportement développés depuis la dernière ordonnance, dont une propension à la fugue.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-98 **Que les demandes en révision et en prolongation soient distinguées de façon à préciser que:**

a) La prolongation est demandée, lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis alors que l'ordonnance se termine.

b) La révision est demandée lorsqu'en cours d'ordonnance, les mesures ordonnées ne correspondent plus aux besoins de l'enfant en raison de la survenance de faits nouveaux.

c) La prolongation et la révision d'une ordonnance peuvent être simultanées et adressées au juge dans la même procédure lorsque l'ordonnance se termine et que:

- **la situation de compromission se poursuit;**
- **les mesures antérieures ne peuvent plus corriger la situation.**

3.11.2 LA DEMANDE DEVANT LE JUGE DE L'ORDONNANCE INITIALE

Analyse de la situation

Des personnes consultées nous ont également fait valoir que l'obligation faite à l'article 95.1 de demander la révision ou la prolongation au juge qui a prononcé le jugement initial est parfois source de délais et de remises.

Cette disposition légale nous apparaît très valable, quoique susceptible d'assouplissement. Ainsi, quand un jugement déclarant compromis la sécurité ou le développement d'un enfant a été prononcé par un juge à la suite d'un long débat judiciaire et qu'il a ordonné les mesures qui lui paraissaient les plus appropriées, on peut comprendre que ce juge soit le plus apte à disposer d'une demande de prolongation ou de révision de sa décision. Mais encore faut-il que ce juge soit disponible en temps voulu. Par contre, faut-il persister à garder le même juge dans le cas peu contesté où l'adhésion des parties est d'avance acquise?

D'un strict point de vue administratif, cette disposition de la loi pourrait être abrogée. Mais, il faut l'aborder aussi sous l'angle de l'intérêt de l'enfant qui associe la justice à une personne, son juge. De plus, la révision judiciaire permet à ce dernier de mesurer l'impact de sa décision et de maintenir le contact avec les personnes concernées par cette décision. Bref, le principe de s'adresser au juge qui a entendu la cause initiale assure la continuité de l'intervention auprès d'un jeune; elle permet également la cohérence dans les décisions et, en définitive, la mise en œuvre d'une intervention mieux adaptée et plus humaine.

En matière d'ordonnance provisoire (art. 76.1), on relève également des inconvénients sérieux à soumettre une demande devant un juge différent. Le premier juge pourrait au moment de l'enquête au fond se retrouver devant un fait accompli difficilement redressable.

Nous reconnaissons que le juge qui a prononcé le jugement initial est mieux placé que tout autre juge pour rendre une ordonnance provisoire; il y a lieu d'éviter que soit demandé, à brève échéance et de façon expéditive, un tel ordre provisoire capable de défaire l'ordonnance initiale, avant que l'audition au fond ne puisse être faite.

Toutefois, lorsque le juge, saisi initialement, est absent ou incapable d'agir et que l'on démontre que, dans l'intérêt de l'enfant, il est nécessaire d'agir immédiatement, un autre juge que celui saisi initialement pourra entendre une requête en vertu de l'article 76.1. C'est donc dire que la règle selon laquelle la demande de révision doit être faite devant le juge du jugement initial est tout à fait valable, à condition de ne pas devenir un obstacle à une saine administration de la justice par rappport à l'enfant.

Finalement, des personnes nous ont suggéré que l'article 95.1 soit modifié par le remplacement des mots «cause d'absence ou d'incapacité» par l'expression «si le juge est absent ou incapable d'agir», ce qui évoque une notion plus dynamique des situations concernées.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-99 **Que soit maintenue la disposition actuelle exigeant que la demande de révision ou de prolongation soit présentée au juge qui a prononcé le jugement initial.**

Toutefois, si le juge est absent ou incapable d'agir et que l'on démontre que, dans l'intérêt de l'enfant, il faut agir immédiatement, un autre juge que celui saisi initialement pourra entendre une requête en vertu de l'article 76.1.

R-100 **Que soient remplacés au premier alinéa de l'article 95.1 les mots: «si le juge ne peut agir pour cause d'absence ou d'incapacité» par l'expression «si le juge est absent ou incapable d'agir».**

3.12 LES RÈGLES RELATIVES AU TÉMOIGNAGE DES ENFANTS

Analyse de la situation

1) L'article 85.5 de la loi établit que, lorsqu'un enfant est inapte à témoigner ou en est dispensé par le tribunal, sa déclaration antérieure à l'instance est recevable pour faire preuve de l'existence des faits qui y sont allégués. Or, cet article a donné lieu à une interprétation restrictive de l'admissibilité des déclarations d'un enfant. De plus, son libellé ne semble pas refléter l'intention du législateur qui, selon certains, voulait permettre que toutes les déclarations extrajudiciaires de l'enfant soient recevables en preuve et non seulement la déclaration antérieure à l'instance.

2) La définition de la «corroboration», à l'article 85.5, soulève également des difficultés d'interprétation. En effet, la jurisprudence a déjà établi que la corroboration consiste en la recherche d'éléments de preuve qui confirment la fiabilité d'une preuve principale. Or, en précisant ainsi cette définition à l'article 85.5, on risque d'en resteindre indûment le sens et de faire ainsi régresser le concept de corroboration au niveau jurisprudentiel.

3) Des difficultés d'interprétation ont été signalées en ce qui concerne les questions relatives à l'assermentation des enfants et à leur aptitude à témoigner telles que les définissent les articles 85.1, 85.2 et 85.3 en relation avec l'âge limite de 14 ans.

Pour une application plus aisée de ces dispositions sur lesquelles repose l'application du régime de preuve particulier élaboré dans les articles qui suivent, il serait sans doute indiqué que le législateur examine les termes de ces dispositions.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-101 **Que l'article 85.5 soit modifié dans le sens suivant:**

a) Remplacer, au premier alinéa, les mots: «sa déclaration antérieure à l'instance» par «sa déclaration extrajudiciaire»;

b) Supprimer, au deuxième alinéa, les mots: «par d'autres éléments de preuve qui en confirment la fiabilité».

R-102 **Que soient analysés et revus les articles 85.1, 85.2 et 85.3 afin d'en clarifier la rédaction de manière à en faciliter l'interprétation en matière d'assermentation et d'aptitude de l'enfant à témoigner.**

4. LES POUVOIRS DU JUGE EN CE QUI CONCERNE LES MESURES SELON L'ARTICLE 91 DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

4.1 LA FORMULATION DES POUVOIRS CONFÉRÉS AU JUGE

Analyse de la situation

Lorsqu'on se réfère à l'article qui détermine les pouvoirs conférés au juge en ce qui concerne les mesures soit, l'article 91, on constate que les dispositions en énumèrent certains et se réfèrent pour le reste à l'article 54. Or, cet article 54 a été conçu et rédigé pour définir les mesures auxquelles le directeur de la protection de la jeunesse peut avoir recours lorsqu'il procède à une entente volontaire. Ainsi, le directeur de la protection de la jeunesse peut recommander à des parents de s'engager à participer à certaines mesures, alors que le tribunal doit ordonner de le faire. Il faudrait donc reprendre à l'article 91, dans le langage propre à l'ordonnance judiciaire, la description des mesures prévues à l'article 54. Après tout, il est souhaitable que les justiciables disposent d'un texte de loi clair lorsqu'ils veulent connaître les pouvoirs de celui qui va les juger.

4.2 LES POUVOIRS DE FIXER DES CONDITIONS

Analyse de la situation

On sait que la liste des mesures prévues à l'article 91 est limitative. Or, pour mieux répondre aux besoins de tous ordres des enfants en difficulté, on nous a représenté qu'il y aurait lieu d'inclure une clause résiduaire semblable à celle contenue à l'article 20 de la Loi sur les jeunes contrevenants, laquelle se lit :

> *« L'imposition, à l'adolescent, de toutes autres conditions raisonnables ou accessoires qu'il estime pertinentes et conformes aux intérêts de l'adolescent et de la société ».*

Dans le même ordre d'idées, le paragraphe a) de l'article 91 ne précise pas suffisamment le pouvoir du juge d'ordonner à l'enfant et aux parents de respecter certaines conditions. Selon l'interprétation parfois donnée, le juge peut ordonner à l'enfant et à ses parents de respecter les conditions qui ont déjà été déterminées, notamment par le directeur de la protection de la jeunesse.

Nous considérons qu'il faut indiquer clairement que le juge peut ordonner à l'enfant et à ses parents toutes autres conditions raisonnables et accessoires qu'il estime pertinentes dans l'intérêt de l'enfant. En effet, il apparaît particulièrement important, en ce qui concerne certains adolescents, que le juge ait le pouvoir de leur ordonner, par exemple, de respecter un couvre-feu, de fréquenter l'école ou qu'on exerce à leur endroit une certaine forme de surveillance.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-103 **Que l'article 91 soit reformulé en y intégrant les mesures prévues à l'article 54 et en utilisant une terminologie adaptée à l'ordonnance judiciaire.**

R-104 **Que le paragraphe a) de l'article 91 soit reformulé pour que le juge puisse ordonner à l'enfant et à ses parents toutes autres conditions raisonnables et accessoires qu'il estime pertinentes dans l'intérêt de l'enfant.**

4.3 LES POUVOIRS D'EXPULSER DU DOMICILE DE L'ENFANT LA PERSONNE RESPONSABLE DE L'ABUS

Analyse de la situation

Trop souvent, surtout quand il s'agit d'enfants victimes d'abus sexuels ou de mauvais traitements physiques, le tribunal n'a pas d'autre choix que de retirer l'enfant de son milieu, faute de pouvoir ordonner l'expulsion de la personne qui est présumée en abuser. Nous avons déjà recommandé que le ministère de la Justice examine la possibilité qu'une disposition de la loi confère au tribunal le pouvoir, en matière urgente, d'expulser du lieu de résidence de l'enfant la personne responsable de l'abus et de lui en interdire l'accès (R-32). Nous estimons qu'une disposition semblable doit être prévue à l'article 91.

Ce pouvoir du tribunal d'expulser du lieu de résidence de l'enfant cette personne nous apparaît essentiel pour assurer la protection de l'enfant, malgré les difficultés juridiques d'ordre constitutionnel. D'ailleurs, ce pouvoir existe en matière familiale et en matière pénale ; l'importance du domaine de la protection de l'enfant justifie amplement que l'on recherche le moyen de doter le tribunal d'un tel pouvoir dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-105 **Que le ministère de la Justice examine la possibilité de conférer au tribunal, agissant dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse, le pouvoir d'ordonner à la personne responsable d'un abus envers un enfant, son expulsion du lieu de résidence de ce dernier et de lui en interdire l'accès.**

4.4 LES RESSOURCES INTERMÉDIAIRES ET LES RESSOURCES DE TYPE FAMILIAL

Analyse de la situation

Comme nous l'avons recommandé pour l'article 54 (R-48), l'article 91 doit être également révisé afin d'établir la concordance avec les notions de « ressources intermédiaires » et de

«ressources de type familial» prévues par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42).[61]

Ainsi, l'article 303 de cette loi prévoit que le ministre établisse une classification des services offerts par les ressources intermédiaires à partir du degré de soutien et d'assistance requis par le bénéficiaire. Il en découle une souplesse qui autorise son utilisation pour un enfant en exécution d'une ordonnance donnée.

Par conséquent, les ordonnances judiciaires n'auront pas à préciser qu'un enfant sera confié, par exemple, à un foyer de groupe ou à un appartement supervisé. Il suffira de mentionner qu'un enfant est confié à une ressource intermédiaire rattachée à un établissement.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-106 **Que soit établie à l'article 91 la concordance nécessaire avec les dispositions de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) relativement aux ressources intermédiaires de même qu'aux ressources de type familial.**

4.5 L'EXÉCUTION DES MESURES D'HÉBERGEMENT

A) LA DÉSIGNATION DE LA RESSOURCE D'ACCUEIL

Analyse de la situation

Certaines personnes ont proposé que le juge puisse désigner la catégorie de centre de réadaptation, de ressource de type familial ou de ressource intermédiaire où un jeune doit être hébergé. Nous sommes d'avis que l'ouverture à une telle possibilité risque d'enlever toute souplesse dans la dispense de services sociaux aux enfants et, à la limite, de compromettre leur droit à des services de santé et de services sociaux adéquats. Il faut également éviter qu'une trop grande précision des mesures à appliquer mène à une stagnation de la gestion des ressources du réseau de la santé et des services sociaux et à sa désorganisation.

À l'issue d'une enquête où chacun aura fait valoir son point de vue, le rôle du juge est d'ordonner que telles ou telles mesures soient appliquées pour mettre fin à la situation de compromission d'un enfant. Le caractère judiciaire et mandatoire de sa décision assure aux parties qu'elle sera réalisée et que leurs besoins seront ainsi satisfaits. Mais un tribunal ne doit aucunement intervenir dans l'application de son ordonnance sauf si la loi le prévoit. Il y va de la crédibilité et de

61 | La Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) définit la ressource intermédiaire à l'article 302 :

« Est une ressource intermédiaire, toute ressource rattachée à un établissement public, qui aux fins de maintenir ou d'intégrer un usager à la communauté, lui dispense par l'entremise de cette ressource des services d'hébergement et de soutien ou d'assistance en fonction de ses besoins. »

Dans la même loi, à l'article 312, la famille d'accueil est ainsi définie :

« Peuvent être reconnues à titre de famille d'accueil, une ou deux personnes qui accueillent chez elles au maximum neuf enfants en difficulté qui leur sont confiés par un établissement public afin de répondre à leurs besoins et leur offrir des conditions de vie favorisant une relation de type parental dans un contexte familial. »

l'intégrité du jugement sur lequel on ne saurait revenir sauf par des moyens d'appel. Ceci est inhérent à l'essence même d'un tribunal.

En conséquence, notre groupe de travail ne retient pas la recommandation que le juge puisse désigner la catégorie de centre de réadaptation ou de famille d'accueil où un jeune doit être hébergé.

B) L'UTILISATION DE RESSOURCES DITES « SÉCURITAIRES »

Analyse de la situation

Certains groupes que nous avons consultés ont soulevé le problème des enfants en besoin de protection qui sont placés dans un milieu dit « sécuritaire », c'est-à-dire dans un milieu présentant des caractéristiques dynamiques et statiques semblables à celles d'un « milieu fermé » au sens de la Loi sur les jeunes contrevenants. Selon certains, une telle mesure, restrictive de liberté, ne devrait être possible que par une ordonnance du tribunal. Ils demandent donc que soit prévue, dans la Loi sur la protection de la jeunesse, la possibilité pour le juge de se prononcer sur le niveau de garde d'un enfant en besoin de protection : soit le milieu ouvert, soit le milieu dit « sécuritaire ».

On se souviendra que, lors des amendements apportés en 1984 à la Loi sur la protection de la jeunesse, ce problème a soulevé un débat important finalement tranché par l'adoption de l'article 11.1. La notion du « lieu approprié à ses besoins et au respect de ses droits » semble toutefois avoir été incapable de réconcilier les deux écoles de pensée qui persistent à s'exprimer sur ce point.

Certains invervenants considèrent qu'il s'agit là d'une mesure privative de liberté et donc d'une mesure que seul un juge peut ordonner. En contrepartie, d'autres estiment que les centres de réadaptation pour jeunes dispensent des services de réadaptation et que la fonction d'hébergement n'est qu'un des moyens mis à leur disposition pour réaliser ce mandat.

Il faut noter que les textes législatifs eux-mêmes suggèrent que l'encadrement d'un jeune peut constituer une mesure de réadaptation. Dans cet esprit, on peut citer le deuxième alinéa de l'article 54 de la Loi sur la protection de la jeunesse :

> *« Lorsqu'il recommande de confier l'enfant à un centre d'accueil ou à un centre hospitalier, le directeur doit préciser si un hébergement est requis. »*

De même, l'article 84 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) qui définit la mission d'un centre de réadaptation appuie cette orientation :

> *« La mission d'un centre de réadaptation est d'offrir des services d'adaptation ou de réadaptation et d'intégration sociale à des personnes qui, en raison de leurs déficiences physiques ou intellectuelles, de leurs difficultés d'ordre comportemental, psychosocial ou familial ou à cause*

de leur alcoolisme ou autre toxicomanie, requièrent de tels services de même que des services d'accompagnement et de support à l'entourage de ces personnes.

« À cette fin, l'établissement qui exploite un tel centre reçoit, sur référence, les jeunes en difficulté d'adaptation et les personnes présentant une déficience et, principalement sur référence, les personnes alcooliques ou les autres personnes toxicomanes et les mères en difficulté d'adaptation; il s'assure que leurs besoins soient évalués et que les services requis leur soient offerts à l'intérieur de ses installations ou dans leur milieu de vie, à l'école, au travail ou à domicile ou, si nécessaire, s'assure qu'ils soient dirigés, le plus tôt possible, vers les centres, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide. »

Les membres de notre groupe de travail ont longuement discuté de ce problème de placement dit « sécuritaire » et ont analysé son impact tant du point de vue clinique que du point de vue de l'organisation des services de santé et des services sociaux.

À notre avis, l'encadrement doit être perçu comme une modalité d'intervention dont les dimensions dynamiques (personnel, programmes, politiques de vie) et statiques (caractéristiques physiques des lieux) doivent pouvoir être modulées en quantité et en intensité pour répondre aux besoins comme aux caractéristiques du jeune et ainsi contribuer efficacement à sa réadaptation.

Dans certaines circonstances, les faits portés à la connaissance du tribunal et les recommandations formulées dans les rapports produits devant lui permettront au juge de se prononcer par recommandation quant à une ressource spécialisée. C'est ce que prévoit l'article 91 d) de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Mais, il serait illusoire de confier au tribunal le dosage individuel de ces interventions spécialisées. Il s'agit là d'une compétence clinique qui relève des professionnels qui assistent aux variations quotidiennes de la dynamique personnelle du jeune. La nature ponctuelle de cette décision, sans cesse à reprendre, exige que le décideur soit dans une proximité physique avec le jeune concerné. La nécessité de recourir au système judiciaire pourrait, au contraire, faire obstacle à une réponse rapide et adaptée aux besoins quotidiens du jeune. Dans la même logique, le directeur de la protection de la jeunesse est également trop éloigné du jeune pour intervenir dans la mouvance d'une rééducation évolutive par nature.

Les membres de notre groupe de travail considèrent plutôt nécessaire de mettre en place un mécanisme de contrôle administratif de l'application de l'encadrement intensif d'un jeune, ceci pour éviter que des considérations autres que cliniques deviennent déterminantes dans le choix de la mesure, (par exemple, la non-disponibilité des places) et déterminer les conditions d'exercice d'un éventuel recours pour lésion de droits.

Pour baliser l'exercice de la discrétion clinique d'imposer un encadrement intensif à un jeune, nous proposons les normes suivantes :

- le jeune est dangereux pour lui-même ;
- le jeune est dangereux pour autrui ;
- le jeune présente un risque raisonnable de se soustraire aux programmes de réadaptation en faisant une fugue.

En outre, les normes suivantes devront être respectées afin d'assurer un contrôle adéquat de l'application de l'encadrement intensif d'un jeune :

- La responsabilité d'imposer l'encadrement intensif à un jeune appartient personnellement au directeur désigné du centre de réadaptation qui l'héberge et qui appliquera la mesure.
- Le directeur désigné exerce sa responsabilité en respectant les principes du recours aux mesures les moins privatives de liberté, les plus respectueuses des droits du jeune et pour la durée la plus courte possible, compte tenu des motifs ayant donné ouverture à une telle mesure.
- L'exercice de cette responsabilité est consigné dans une décision écrite et motivée du directeur désigné.
- Une mesure d'encadrement intensif n'est jamais appliquée à un jeune faisant l'objet d'un hébergement dans le cadre de mesures volontaires.
- Le directeur désigné avise par écrit et sans délai de chacune des décisions d'encadrement intensif qu'il prend, le directeur de la protection de la jeunesse qui a pris en charge la situation du jeune concerné et la Commission de protection des droits de la jeunesse.
- Le directeur de la protection de la jeunesse concerné doit procéder à la révision de la décision d'encadrement intensif d'un jeune avant l'échéance de chacune des périodes de trois mois de son application.
- La Commission de protection des droits de la jeunesse conserve ses pouvoirs actuels l'autorisant à enquêter de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte sur les situations dont elle aura été avisée et à saisir, le cas échéant, le Tribunal de la jeunesse.

Il faut ajouter que ces normes visent des situations où une mesure d'encadrement intensif est envisagée pour une période relativement longue, soit une période supérieure à quinze jours. Et rien de ce qui précède ne doit être interprété comme affectant la discrétion du directeur de la protection de la jeunesse et du centre de réadaptation d'alléger les mesures d'encadrement intensif appliquées à un jeune ni, dans le contexte d'une situation d'urgence ou de nécessité d'arrêt d'agir, d'imposer temporairement pour une durée maximale de quinze jours, un encadrement intensif correspondant à la gravité de sa désorganisation.

La proposition que nous faisons comporte de nombreux avantages :

- Assurer la souplesse nécessaire pour dispenser des services adaptés aux besoins des jeunes et à leurs caractéristiques personnelles.
- Garantir le respect des droits de ces jeunes.
- Conférer à l'article 11.1 de la loi son véritable sens.
- Mettre en place des contrôles, par la révision du directeur de la protection de la jeunesse, par le pouvoir d'enquête de la Commission de protection des droits de la jeunesse et ultimement par le recours au processus judiciaire.
- Mieux baliser l'utilisation de la mesure d'encadrement intensif et la réduire aux seules situations pouvant la justifier.

Il nous apparaît important de mentionner enfin que la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) met en place un certain nombre de mécanismes susceptibles d'assurer un meilleur contrôle sur l'utilisation de telles mesures : plans de services individualisés, mécanismes d'accès aux services, introduction d'un régime complet d'examen et de traitement des plaintes des usagers par l'établissment, par la régie régionale et par un commissaire aux plaintes.

Nous attirons également l'attention sur le fait que la mesure d'encadrement intensif ne doit pas être confondue avec une mesure de « garde fermée » qui poursuit un objectif tout à fait différent, soit la protection de la société et la sanction d'une infraction dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-107 **Que soit intégrées à la Loi sur la protection de la jeunesse ou à ses règlements des dispositions qui prévoient qu'une mesure d'encadrement intensif à l'égard d'un jeune ne peut être prise qu'aux conditions suivantes :**

a) Le jeune est dangereux pour lui-même.

b) Le jeune est dangereux pour autrui.

c) Le jeune présente un risque raisonnable de fugue.

d) Le directeur désigné du centre de réadaptation détient personnellement et exclusivement le pouvoir de décider d'appliquer l'encadrement intensif à un jeune qu'il héberge.

e) Le directeur désigné exerce sa discrétion en respectant les principes du recours aux mesures les moins privatives de liberté, les plus respectueuses des droits du jeune et pour la durée la plus courte possible, compte tenu des justifications de la mesure choisie.

f) Le directeur désigné doit motiver par écrit cette décision.

g) Le directeur désigné avise sans délai le directeur de la protection de la jeunesse concerné et la Commission de protection des droits de la jeunesse de chacune de ces décisions.

h) Le directeur de la protection de la jeunesse concerné a l'obligation d'effectuer la révision de ces décisions avec le centre de réadaptation avant l'échéance de chacune des périodes de trois mois de l'application d'une mesure d'encadrement intensif.

i) La nature de ces décisions les rend incompatibles avec l'application de mesures volontaires.

j) Le pouvoir du centre de réadaptation d'alléger les modalités de l'encadrement n'est aucunement affecté par les conditions précédentes.

k) La mesure est envisagée pour une période supérieure à 15 jours et n'est pas prise dans l'une des situations prévues à la recommandation 108.

R-108 a) Que soit prévu à la Loi sur la protection de la jeunesse ou à ses règlements que le centre de réadaptation puisse appliquer à un jeune une mesure d'encadrement intensif pour un maximum de quinze jours dans les situations urgentes, exceptionnelles et temporaires où ce type d'encadrement est nécessaire, dans les circonstances suivantes:

- le jeune est dangereux pour lui-même;
- le jeune est dangereux pour autrui;
- le jeune présente un risque de fugue.

b) Que le directeur désigné avise le directeur de la protection de la jeunesse et la Commission de protection des droits de la jeunesse lorsque cette mesure est utilisée de nouveau dans les 45 jours.

4.6 LES POUVOIRS DU TRIBUNAL EN MATIÈRE DE LÉSION DE DROITS

A) QUI PEUT SAISIR LE TRIBUNAL

Analyse de la situation

Des personnes nous ont demandé de recommander que le tribunal puisse être saisi par toute personne ou organisme intéressé, lorsque les droits d'un enfant sont lésés.

Bien que cette demande nous apparaisse fondée sur des motifs louables, il nous semble inopportun de laisser à toute personne la possibilité de prétendre devant le tribunal qu'il y a lésion de droits dans une situation donnée et nous ne pouvons donc pas acquiescer à cette demande. D'une part, une telle possibilité risquerait, selon nous, de provoquer une « judiciarisation » excessive du système de protection et d'entraîner une multiplication des procédures. D'autre part, elle pourrait accentuer la tendance actuelle à considérer la Loi sur la protection de la jeunesse comme étant une « loi d'accès aux services ». Enfin, il ne nous semble pas souhaitable que la gestion du système de services de santé et de services sociaux finisse par être confiée de cette façon à l'appareil judiciaire, notamment quand il s'agit de décider de retenir ou non un signalement et d'établir l'ordre de traitement des situations d'enfants signalées.

Notre groupe de travail estime donc que, lorsqu'il existe des situations où les droits d'un enfant peuvent être lésés, il appartient à la Commission de protection des droits de la jeunesse d'agir avec diligence pour mettre fin à cette situation de compromission, notamment par la conciliation et l'arbitrage et, ultimement en recourant au processus judiciaire.

B) LES POUVOIRS CORRECTIFS DU JUGE DANS LE CADRE DE LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Analyse de la situation

Certaines personnes ont également attiré notre attention sur le fait que les pouvoirs du tribunal, en matière de lésion de droits, n'étaient pas suffisants pour assurer le redressement de la situation et que l'article 91, dans son libellé actuel, n'était d'aucune utilité.

Nous sommes d'avis que la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec devrait disposer de pouvoirs analogues à ceux que détient le Tribunal des droits de la personne dans l'exercice de sa juridiction. Il est donc nécessaire de préciser la procédure en vertu de laquelle le tribunal peut être saisi, de même que ses pouvoirs quant aux correctifs à apporter. Par conséquent, il faut fixer les balises juridiques relatives à l'intervention du tribunal en cette matière dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Nous avons déjà indiqué que le modèle choisi devrait maintenir la règle actuelle, c'est-à-dire que le tribunal ne peut être saisi, en matière de lésion de droits, que par la Commission de protection des droits de la jeunesse. De plus, quand le juge siège en cette matière, les règles

de procédure peuvent être élaborées en s'inspirant de celles qui régissent le Tribunal des droits de la personne. Ces règles doivent être souples afin d'assurer la célérité des procédures.

Finalement, le tribunal peut, par suite d'une demande de la Commission de protection des droits de la jeunesse, ordonner toute mesure appropriée concernant la personne en défaut ou toute mesure de redressement qu'il juge adéquate. Il y a également un appel possible de cette décision.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-109 **Que soient intégrées à la Loi sur la protection de la jeunesse avec les adaptations nécessaires, des dispositions analogues à celles prévues par la Charte des droits et libertés de la personne relativement au Tribunal des droits de la personne, pour régir l'exercice de la juridiction de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec en matière de lésion de droits dans le cadre de ladite loi.**

5. LA CRÉATION D'UN TRIBUNAL DE LA FAMILLE

Analyse de la situation

Au terme de ce chapitre sur l'intervention judiciaire, notre groupe de travail estime important de faire ressortir la pertinence de la création au Québec d'un Tribunal de la famille.

Certains liens existent déjà entre la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec et la Cour supérieure qui entend les causes en matière familiale. À titre d'exemple, l'article 23 des Règles de pratique de la Cour supérieure prévoit la disposition suivante:

> *« La partie qui présente une demande de garde d'enfant doit l'accompagner de son affidavit attestant que l'enfant n'est l'objet d'une décision, ni d'une cour, ni de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, ni d'une entente avec le directeur de la protection de la jeunesse et, le cas échéant, fournissant les détails de telle décision ou entente. »*

Cependant, certaines difficultés se posent relativement au chevauchement de juridiction entre les deux cours, aux situations d'urgence, à la confidentialité des informations et à l'intervention du directeur de la protection de la jeunesse. Nous considérons comme une difficulté majeure le fait que plus d'une cour traite des problèmes familiaux: séparation, garde d'enfants, enfants en besoin de protection, infractions au Code criminel en matière familiale, etc. Ces situations se trouvent traitées alors de façon incomplète, ce qui entraîne des démarches compliquées auprès de plusieurs tribunaux dont les compétences sont différentes en matière familiale.

La création d'un tribunal unifié, exerçant une compétence dans toutes les matières familiales, pourrait permettre de résoudre des problèmes de chevauchement. L'idée n'est pas nouvelle. De nombreuses réflexions ont été faites dans le passé, ici et ailleurs, concernant l'implantation

d'un Tribunal de la famille. Le rapport de la Commission de réforme du droit du Canada,[62] a donné lieu à des projets pilotes d'un Tribunal unifié de la famille dans quatre provinces canadiennes : l'Ontario en 1977, la Saskatchewan en 1978, Terre-Neuve en 1979, et le Nouveau-Brunswick en 1982.

Il faut aussi rappeler les commentaires du rapport de l'Office de révision du Code civil sur le Tribunal de la famille.[63] De plus, le rapport du Comité consultatif sur les services à l'enfance de l'Ontario[64] recommande la création d'une Cour unifiée de la famille de palier supérieur. Enfin, au cours des années 1979-1984, le Québec a procédé à des études concernant l'établissement d'un tel tribunal. Toutefois, l'idée n'a pas été concrétisée, compte tenu des difficultés d'ordre constitutionnel.

En raison de ces difficultés, des provinces ont choisi l'un des modèles suivants :

- *attribution de la compétence familiale à des juges d'une Cour supérieure ;*
- *double désignation des juges qui exercent en ces matières ;*
- *création de deux Chambres de la famille ; l'une à la Cour supérieure et l'autre à la Cour provinciale.*

Nous sommes conscients de la complexité de cette problématique. Cependant, à l'instar de nombreux autres intervenants, nous sommes convaincus qu'il est primordial de poursuivre la réflexion et d'envisager des modalités administratives et juridiques qui permettent l'établissement d'un Tribunal unifié de la famille. L'importance de cette question, compte tenu de son impact pour les familles, n'est plus à démontrer.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-110 **Que le ministre de la Justice mette en place un Tribunal unifié de la famille au Québec.**

62 | Le Tribunal de la famille, rapport déposé en 1974.

63 | Rapport déposé en 1977.

64 | Les enfants d'abord, rapport déposé en 1990.

Chapitre VI

L'INTERVENTION AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES ET CULTURELLES

L'intervention dans des communautés autochtones et dans divers milieux ethniques dont les valeurs et les sytèmes familiaux peuvent être fort différents de ceux de la majorité des citoyens du Québec, et dont la perception de l'intervention de l'État peut être souvent négative, nécessite des adaptations dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Cette diversification de la société québécoise, sur le plan ethno-culturel, de même que la présence de communautés autochtones qui revendiquent leur autonomie en matière de protection de la jeunesse, ont amené notre groupe de travail à se questionner sur l'adaptation de nos systèmes et de nos interventions à cette double réalité.

1. LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Analyse de la situation

Notre groupe de travail a reçu un mémoire du Conseil régional Kativik de la santé et des services sociaux et il a rencontré des représentants des communautés autochtones. Ceux-ci dirigent des équipes d'intervenants qui assurent la prestation de services sociaux dans leurs communautés, en collaboration avec les Centres de services sociaux et les directeurs de la protection de la jeunesse de leurs territoires respectifs.

À l'occasion de notre rencontre avec les représentants autochtones, ceux-ci ont fait valoir les principaux aspects suivants :

- Ils sont trop souvent exclus des consultations.
- Cette rencontre ne doit pas porter préjudice aux négociations en cours ayant trait aux revendications globales ou partielles et leurs propos ne doivent pas lier les intervenants des gouvernements autochtones.

- Il existe des disparités entre les nations autochtones et les problèmes liés à l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse peuvent varier d'une communauté à l'autre.

- Le problème majeur, dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, découle de leur exclusion du centre décisionnel, ce qui entraîne chez eux un sentiment d'impuissance. La fonction de directeur de la protection de la jeunesse leur échappe et, à leurs yeux, lorsqu'il y a désaccord sur une orientation dans un dossier, la décision reflète davantage le point de vue d'une autorité qui se situe à l'extérieur de la communauté. Ils considèrent que le directeur de la protection de la jeunesse appartient à une autorité étrangère qui intervient selon une logique qui leur est également étrangère. Ils précisent que cela fait partie d'une problématique plus large liée au fait que plusieurs instances interviennent de l'extérieur dans la communauté, qu'elles émanent du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial. Ils estiment, en définitive, que plus ils prennent de responsabilités, moins ils ont de problèmes. Ils connaissent leur communauté et sont les mieux placés pour déterminer ce qui est adéquat ou non en matière de protection de la jeunesse et d'intervention auprès des jeunes contrevenants.

- Leur volonté d'exercer les responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse s'inscrit dans une démarche de revendication de leur autonomie en tant que premières nations et au fond, ils visent un cadre juridique différent, de sorte que les communautés autochtones aient leur propre Loi sur la protection de la jeunesse.

- Ils ont entrepris une étude provinciale sur les normes autochtones en matière d'intervention sociale, basées sur leurs valeurs et leur culture. Sur le plan national, l'Assemblée des premières nations a aussi entrepris des travaux visant l'élaboration d'une politique relative aux soins à l'enfance.

- Selon eux, la meilleure façon de faire état des difficultés rencontrées dans les communautés autochtones en matière d'intervention sociale est de mettre sur pied un groupe de travail composé, à parts égales, de représentants autochtones et de représentants des ministères de la Santé et des Services sociaux et de la Justice.

- Ils proposent que le mandat de ce groupe de travail soit semblable à celui confié à notre groupe de travail, soit :

  - analyser la situation actuelle dans chacune des communautés autochtones ;

  - identifier les problèmes ;

  - proposer des solutions à court, moyen et long terme ;

et ce, concernant tant les services sociaux que les services judiciaires. Le délai pour soumettre un rapport devrait être, selon eux, de douze à dix-huit mois.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-111 **Qu'un groupe de travail constitué de représentants autochtones et de représentants des ministères de la Santé et des Services sociaux et de la Justice soit créé aux fins suivantes :**

a) circonscrire, par des moyens qu'il aura lui-même choisis, la problématique entourant la prestation de services sociaux et judiciaires dans les communautés autochtones et dans les communautés régies par des conventions ;

b) faire les recommandations qu'il juge pertinentes et applicables, à court et à long terme.

2. LES COMMUNAUTÉS CULTURELLES[65]

Analyse de la situation

L'application de la Loi sur la protection de la jeunesse auprès des membres des communautés culturelles pose plusieurs problèmes.

En premier lieu, *la loi est très peu connue* de ces communautés et peut être perçue comme un menace à leurs valeurs familiales, religieuses ou culturelles, comme le souligne le *rapport du groupe de travail sur l'application des mesures*[66].

Parfois, le signalement est associé à une forme de dénonciation que certains ont pu vivre antérieurement dans leurs pays d'origine dirigés par des régimes totalitaires. Une telle expérience a pu engendrer une certaine forme d'insécurité chez des personnes et les rendre craintives et méfiantes à l'égard des organismes et des représentants de l'État.

En outre, l'application de la loi se bute à des obstacles liés aux difficultés vécues par le jeune issu d'une communauté culturelle. Celui-ci doit composer avec *une double identité*. Il s'adapte aisément à la culture et aux valeurs de la société d'accueil ; toutefois, il doit composer en même temps avec les coutumes, les valeurs et les principes de ses parents. Cette double identité crée chez l'adolescent un tiraillement qui s'ajoute aux conflits que l'on retrouve généralement entre adolescents et parents. De plus, bien que l'appartenance à un groupe de pairs soit bénéfique sur le plan

65 | Voir note 17.

66 | Voir note 11.

de la socialisation de l'adolescent, il n'en demeure pas moins que certains «gangs» ont une influence négative particulièrement lorsque des conflits raciaux entraînent de la violence entre eux.

D'autres obstacles à l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse dans les communautés culturelles proviennent *des parents*. En effet, pour plusieurs parents membres de ces communautés, lorsque leur enfant est placé dans un milieu substitut, ils ont tendance à s'en désintéresser. Au terme de son placement, l'enfant éprouve alors des difficultés à rétablir des liens significatifs avec sa famille et son milieu d'appartenance.

Par ailleurs, nous avons constaté avec inquiétude la présence d'une proportion importante de jeunes issus de communautés culturelles dans les centres de réadaptation pour jeunes en difficulté des régions de Montréal, de Laval et de la Montérégie. Ce phénomène a d'ailleurs été constaté dans des études qui démontrent que les enfants appartenant à des minorités sont davantage retirés de leur famille que les autres enfants.

Trois causes, de nature différente, peuvent être à l'origine de ce problème. D'abord, il peut y avoir des facteurs d'ordre socio-économique : la précarité de l'emploi pour les travailleurs de certaines communautés, la pauvreté, l'état des logements, etc. En deuxième lieu, certains jeunes signalent eux-mêmes leur situation au directeur de la protection de la jeunesse pour vivre plus de liberté ou se soustraire à une autorité parentale jugée trop stricte. Ces jeunes préféreront se retrouver dans un centre de réadaptation, ce qui aura pour effet de créer une rupture ou un éloignement de leur famille. Enfin, comme les intervenants sociaux qui travaillent auprès des communautés culturelles n'ont pas toujours la préparation et les connaissances nécessaires pour intervenir auprès d'elles, ils peuvent alors avoir tendance à recourir plus souvent au placement en centre de réadaptation.

Finalement, certaines difficultés dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse auprès des communautés culturelles proviennent des *intervenants eux-mêmes*. Outre le manque de préparation et de connaissances que nous venons de souligner, leurs valeurs personnelles constituent parfois un obstacle à la communication et à l'intervention. Par exemple, dans plusieurs communautés culturelles, la résolution des problèmes repose sur la famille élargie et l'autorité des aînés. Comme la société québécoise a traditionnellement fonctionné avec le modèle de la famille nucléaire (les parents immédiats), les intervenants sociaux, les milieux scolaires, policiers et judiciaires, sont peu habitués à compter sur la famille élargie. Pourtant, son soutien et son engagement permettraient souvent de trouver une solution de remplacement au retrait de l'enfant de son milieu familial.

Au regard de ces problèmes, notre groupe de travail a identifié plusieurs avenues.

Une première avenue réside dans *la formation* des intervenants, tant sociaux que judiciaires. La réalité multi-ethnique est complexe, d'où l'importance primordiale d'offrir une formation aux intervenants de tous les milieux travaillant auprès des jeunes de communautés culturelles.

Des programmes de formation devraient aider les intervenants à comprendre les problèmes que connaissent les membres de ces communautés, développer une meilleure connaissance des valeurs des groupes ethniques et une attitude d'ouverture à la différence. Enfin, la formation devrait viser à développer de nouveaux modèles d'intervention ainsi que des habiletés chez les intervenants, particulièrement en ce qui concerne le phénomène de la violence chez certains jeunes issus des communautés culturelles.

D'autres solutions résident dans *l'adaptation de la pratique professionnelle*. D'une part, toute intervention auprès des communautés culturelles devrait viser le maintien du lien entre l'enfant et ses parents et avec les membres de sa communauté lorsque c'est possible. Dans le cadre de l'intervention de protection, il faudrait toujours rechercher l'équilibre entre l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits.

D'autre part, dans l'application des mesures de protection, la personne autorisée par le directeur de la protection de la jeunesse aurait intérêt à obtenir le soutien de représentants de la communauté concernée, lesquels pourraient devenir des personnes significatives pour le jeune, en plus de faciliter la conclusion d'ententes valables avec les parents. Par ailleurs, lorsqu'il s'avère nécessaire de placer un enfant dans un milieu substitut, une famille d'accueil de la même origine ethnique ou de la même culture est la ressource la plus indiquée. À cet égard, il est impératif de développer des familles d'accueil spécifiques issues des communautés culturelles pour accueillir des enfants de ces mêmes communautés. Enfin, il serait également pertinent que les futurs centres de protection de l'enfance et de la jeunesse intègrent des représentants de ces communautés à leurs comités de placement.

D'autres actions souhaitées par notre groupe de travail concernent *la gestion*. Ainsi le recrutement en plus grand nombre d'intervenants sociaux et d'avocats issus des communautés culturelles dans le cadre de « programmes d'accès à l'égalité à l'emploi pour les communautés culturelles » permettrait un partage des valeurs et le développement de modèles d'intervention plus adaptés aux différentes communautés. De plus, le recours à des interprètes agréés par un organisme responsable serait de nature à faciliter les communications, tant au tribunal que lors de l'application de mesures de protection. À cet égard, la participation des organismes communautaires pourrait être sollicitée dans la recherche d'interprètes adéquats.

Une autre avenue de solution est de l'ordre de l'*information*. En effet, il nous apparaît important de renseigner les communautés culturelles sur la Loi sur la protection de la jeunesse ; les informer que certaines pratiques disciplinaires ne sont pas acceptables au Québec et proposer aux parents des façons d'exercer l'autorité parentale sans porter atteinte aux droits reconnus aux enfants québécois.

Par ailleurs, l'intervention en milieu ethno-culturel peut fournir plusieurs sujets de *recherche*, par exemple le recours plus fréquent, semble-t-il, aux ressources institutionnelles lorsqu'il s'agit de jeunes de communautés culturelles.

Enfin, les solutions aux problèmes identifiés par notre groupe de travail doivent nécessairement être accompagnées de *changements dans les attitudes*. Les intervenants sociaux et judiciaires doivent être sensibilisés aux origines des personnes issues des communautés culturelles et même les valoriser chez le jeune, afin que celui-ci puisse vivre harmonieusement les valeurs véhiculées par ses parents et mieux composer avec sa double identité. Certains centres de réadaptation ont d'ailleurs commencé à développer cette approche qui s'avère être très intéressante.

Les professionnels des services sociaux et du milieu judiciaire doivent aussi témoigner de l'empathie en ce qui concerne les difficultés vécues par certaines familles issues des communautés culturelles : les attentes de statut, la précarité d'emploi, la pauvreté, l'éclatement des familles, le stress et l'adaptation à la société d'accueil, etc. Enfin, les jeunes connaissent souvent les éléments de solution à leurs problèmes et il est hautement pertinent qu'ils puissent être entendus.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-112 **Que soient mis en place des programmes d'information et de soutien familial à l'intention des familles en besoin issues des communautés culturelles, afin de réduire certaines pratiques disciplinaires à l'endroit des enfants dans l'exercice de l'autorité parentale.**

R-113 **Que les intervenants sociaux et judiciaires considèrent tant la famille immédiate que la famille élargie dans la recherche de solutions pertinentes pour le jeune.**

R-114 **Que les intervenants sociaux et judiciaires reconnaissent les valeurs culturelles d'une communauté, en tenant compte par exemple du fait qu'une personne, autre que le père ou la mère, puisse être responsable d'un enfant, notamment à propos de l'application des mesures volontaires et judiciaires.**

R-115 **Que toute décision relative au placement d'un jeune issu d'une communauté culturelle soit soumise, dans la mesure du possible, à un comité de placement composé, entre autres, de professionnels issus des communautés culturelles.**

R-116 **Que les intervenants sociaux s'assurent que le jumelage entre une ressource d'accueil et un enfant tienne compte de l'appartenance culturelle de celui-ci, afin de lui offrir un milieu familial se rapprochant le plus possible de son milieu parental.**

R-117 Que les centres de réadaptation valorisent et stimulent les valeurs et activités des groupes culturels, afin d'améliorer l'estime de soi et l'intégration de la double identité chez les jeunes de ces communautés.

R-118 Que le ministère de la Santé et des Services sociaux augmente le financement des organismes communautaires des communautés culturelles qui œuvrent auprès des jeunes à risque et leur famille, afin de favoriser des actions préventives dans le milieu.

R-119 Que les directeurs de la protection de la jeunesse développent des mécanismes de collaboration avec les organismes communautaires des communautés culturelles visant à :

a) utiliser l'expertise culturelle de ces organismes auprès des jeunes et leur famille ;

b) développer des outils d'évaluation et d'intervention adaptés et appropriés ;

c) développer des approches suppléant au placement et utiliser davantage les ressources du milieu naturel et communautaire.

R-120 Que le ministère de la Justice et le ministère de la Santé et des Services sociaux offrent une formation interculturelle aux intervenants sociaux et judiciaires pour favoriser, là où le nombre le justifie, une meilleure compréhension de la réalité des communautés culturelles, des jeunes immigrants et de leurs familles.

R-121 Que tous les milieux institutionnels poursuivent la réalisation des programmes d'accès à l'égalité à l'emploi pour les membres des communautés culturelles, ainsi que toute autre mesure favorisant le recrutement d'intervenants issus de ces communautés.

R-122 Que le ministère de la Santé et des Services sociaux mette en place une banque régionale d'interprètes pour faciliter la communication linguistique et culturelle entre les intervenants et la clientèle issue des communautés culturelles.

TROISIÈME PARTIE

Les conditions d'une intervention de qualité

Chapitre I

POUR AMÉLIORER LES SERVICES À L'ENFANCE EN DIFFICULTÉ

Les recommandations que nous avons formulées dans les chapitres IV et V de la deuxième partie concernant l'intervention sociale et l'intervention judiciaire visent ultimement à améliorer les services de protection à l'enfance et à la jeunesse en difficulté. Mais pour que cette intervention, tant sociale que judiciaire, donne sa pleine mesure, un certain nombre d'autres conditions doivent être réunies. Notre groupe de travail a identifié et analysé sept conditions que nous considérons essentielles à la création d'un « environnement » propice à l'intervention. Ces conditions sont :

- la reconnaissance de l'importance de la problématique de l'enfance en difficulté, compte tenu des ressources disponibles ;
- le développement de la recherche sociale ;
- l'encadrement et la formation des ressources humaines ;
- la concertation entre les intervenants et entre les réseaux ;
- la sécurité physique des intervenants ;
- l'information de la population ;
- la désignation d'un établissement à titre d'institut universitaire dédié à la protection de la jeunesse.

1. LA RECONNAISSANCE DE L'IMPORTANCE DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'ENFANCE EN DIFFICULTÉ, COMPTE TENU DES RESSOURCES DISPONIBLES

Analyse de la situation

La problématique de l'enfance et de la jeunesse en difficulté suscite actuellement de nombreuses préoccupations à tous les niveaux : gouvernement, citoyens, intervenants en contact avec les nombreux problèmes vécus par les jeunes. D'une part, cette problématique et ses diverses manifestations ont pris de l'ampleur dans les dernières décennies. C'est pourquoi le réseau socio-

sanitaire du Québec a développé des services d'aide aux jeunes en difficulté. La contribution du ministère de la Santé et des Services sociaux au fonctionnement de ce système s'est accrue fortement. Elle est actuellement estimée à environ 600 millions de dollars par année, sans compter la participation financière du ministère de la Justice qui a aussi investi, au niveau judiciaire, pour protéger les jeunes.

D'autre part, il arrive souvent que les problèmes vécus durant la période de l'enfance se perpétuent à l'âge adulte. On estime, par exemple, que sur dix enfants vivant des problèmes durant leur enfance et leur jeunesse, quatre d'entre eux verront cette situation se prolonger à l'âge adulte. Cet héritage négatif et le patrimoine de problèmes qui peuvent se poursuivre à l'âge adulte entraînent des coûts sociaux importants.

Pour les membres de notre groupe de travail, il n'en faut pas davantage pour souhaiter que soit reconnue à tous les niveaux l'importance de la problématique de l'enfance et de la jeunesse en difficulté.

Tous savent que la protection des enfants en ce qui a trait à l'intervention sociale et judiciaire entraîne des coûts importants et inévitables. Comme le souligne la Commission de protection des droits de la jeunesse :

> *« Le coût d'un tel régime peut sembler très élevé, mais il faut penser à ce qu'il en coûterait de s'en passer. »*

Il faut donc maintenir et consolider les investissements actuels pour assurer un fonctionnement adéquat de notre système de protection de la jeunesse. Par ailleurs, il convient de tenir compte d'une double réalité. D'une part, on ne peut pas oublier que la capacité de payer de notre société comporte ses limites. D'autre part, il convient de se rappeler que des investissements majeurs doivent être consentis au niveau de la *prévention des problèmes des enfants* et de leurs familles. À cet égard, nous ne pouvons qu'appuyer les recommandations du groupe de travail pour les jeunes qui vient de déposer son rapport[67] et qui insiste sur cette nécessité d'intervenir en amont des problèmes. En effet, on ne peut ignorer que tout parent se retrouvant dans une situation précaire, (isolement, pauvreté, etc.), pourrait, à la limite, faire l'objet d'une intervention en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse. Si les problèmes ne sont pas réglés à leur source, à cause de l'absence de ressources adéquates, ils risquent de créer des situations où les enfants seront pris en charge à vie, d'abord par le système de protection de la jeunesse puis, par les autres systèmes sociaux.

La Loi sur la protection de la jeunesse n'est pas la solution à tous les maux de notre société et les services aux enfants et à leurs familles ne peuvent être envisagés sous le seul angle de cette loi. Par ailleurs, elle est requise pour mettre fin à la situation de compromission de trop nombreux enfants qui vivent des difficultés majeures.

67 | Voir note 12.

Nous pensons également qu'en améliorant l'efficience générale de notre système de protection, il nous sera possible d'en limiter les coûts. Certaines de nos recommandations visent précisément à atteindre cet objectif. Nous constatons actuellement une convergence des efforts pour analyser et améliorer l'efficacité des services dispensés aux enfants et aux adolescents. Qu'on pense aux conclusions du groupe de travail pour les jeunes[68] de même qu'à celles du groupe de travail sur l'application des mesures[69].

C'est pourquoi nous ne formulons pas de recommandations particulières à cet égard. Tant notre rapport, associé à ceux de ces deux groupes de travail, témoignent de la nécessité de reconnaître l'importance des problèmes des enfants dans notre société et d'investir avec efficience dans la recherche de leur solution.

2. LE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE SOCIALE

Analyse de la situation

La problématique de l'enfance et de la jeunesse en difficulté est vaste, complexe et multidimensionnelle; elle touche tant la santé physique et mentale que le bien-être de l'enfant. C'est ainsi que la recherche sociale portant sur cette problématique couvre un ensemble de thématiques que l'on peut regrouper en trois catégories.[70] Une première catégorie concerne les conduites des parents et des adultes responsables de l'enfant susceptibles d'entraver son développement: l'inceste, l'abus sexuel et physique, la négligence, la violence familiale et la détresse des mères. Un deuxième type de thématiques a trait aux problèmes générés par les jeunes qui adoptent des comportements et des conduites qui transgressent les lois et les codes sociaux: la délinquance, les troubles de comportement, les problèmes d'agressivité, d'hyperactivité et de mésadaptation socio-affective, la toxicomanie et la grossesse à l'adolescence. Enfin, la troisième catégorie touche aux conduites de retrait adoptées par les jeunes face à la réalité: l'anxiété, l'absentéisme scolaire, les échecs scolaires et le décrochage, les idéations suicidaires, l'itinérance.

2.1 L'ÉVOLUTION DE LA RECHERCHE SOCIALE

La recherche sociale concernant l'enfance et la jeunesse en difficulté s'est développée principalement au cours des dernières décennies et on constate une évolution des préoccupations dans ce domaine. Ainsi, durant les années 1970, les thèmes dominants de la recherche concernaient principalement les problèmes de délinquance chez les adolescents, ainsi que le placement d'enfant en établissement et dans les familles d'accueil.

68 | Voir note 12.

69 | Voir note 11.

70 | Voir à ce propos l'évaluation du rapport du groupe de travail pour les jeunes (1991) (voir note 12), concernant la nature et l'ampleur des difficultés vécues par ces derniers.

Au cours des années 1980, les thèmes abordés se diversifient, en même temps que la recherche sociale connaît un certain développement. Ainsi, bien que la délinquance fasse toujours partie des préoccupations de la recherche, l'intérêt se tourne davantage vers la période de l'enfance avec un souci d'analyser les composantes du développement de l'enfant et de prévenir les problèmes pouvant émerger à cette étape de la vie. Cela donnera lieu, d'une part, à l'analyse des modes de développement durant l'enfance, compte tenu de différentes situations, des composantes de la vie ou d'environnements spécifiques et, d'autre part, à la recherche sur les difficultés d'adaptation sociale et les problèmes d'agressivité. La mésadaptation socio-affective sera principalement étudiée chez les jeunes garçons, et peu de recherches concernant les jeunes filles en difficulté seront effectuées.

Les recherches subventionnées par le Conseil québécois de la recherche sociale reflètent assez bien les grandes tendances en matière de recherche sur l'enfance et la jeunesse en difficulté. On observe en particulier que, durant les années 1980, les projets concernant la mésadaptation sociale et l'agressivité sont les plus nombreux à avoir été subventionnés dans le secteur de la recherche sociale. Au cours de la même période, un bon nombre de recherches sur le développement de l'enfant ont également été réalisées. Les autres thèmes ayant fait l'objet d'au moins deux recherches subventionnées durant les années 1980 et au début des années 1990 sont: le suicide chez les jeunes, la toxicomanie, la prévention et l'évaluation d'initiatives préventives, la violence et la négligence.

2.2 LES PROBLÈMES RELATIFS À LA RECHERCHE SOCIALE

La recherche sociale sur l'enfance et la jeunesse en difficulté connaît, à notre avis, au moins cinq problèmes.

- La recherche sur la jeunesse en difficulté est *un secteur peu développé* au sein de la recherche sociale.
- *Certaines thématiques sont oubliées:* la négligence envers les enfants, les différentes formes d'abus et la violence familiale.
- *La statistique qualitative* concernant la jeunesse en difficulté est sous-développée. Les données disponibles à cet égard sont imprécises, éparpillées et non convergentes.
- Les données opérationnelles québécoises *dépendent principalement des résultats des études américaines.*
- *La recherche de type évaluative est peu développée* dans le domaine des services d'aide à la jeunesse en difficulté, ce qui est incompatible avec l'ampleur des responsabilités de ces services.

En ce qui concerne ces problèmes, notre groupe de travail a proposé un certain nombre de correctifs possibles.

D'une part, il nous apparaît primordial d'*améliorer le système de cueillette des données* afin de connaître la clientèle des services d'aide à la jeunesse en difficulté : sexe, âge, services reçus, etc.

D'autre part, il faut *développer la recherche « épidémiologique »* afin de connaître l'ampleur des problèmes, les groupes cibles, les facteurs de risque, etc.

Par ailleurs, *un soutien particulier doit être accordé aux recherches de type « longitudinal »* concernant le développement de l'enfance, dans le but de prévenir les problèmes. Une attention spéciale de la recherche doit porter sur les adolescentes enceintes et les jeunes mères en détresse, ainsi que sur le phénomène de la transmission des problèmes d'une génération à l'autre.

De plus, *la recherche « évaluative » doit être accentuée*. Il est important, en effet, d'analyser la qualité des services offerts aux jeunes en difficulté selon des indicateurs relatifs à l'adaptation et à l'insertion sociales : Quels sont les effets des services ? Quels sont les facteurs capables de résorber les problèmes ? Les services offerts sont-ils efficaces ? Quels milieux en ont le plus besoin ?

La recherche « évaluative » doit également porter sur l'application des lois et leur fonctionnement particulièrement en regard des nouvelles réalités des années 1990, par exemple, l'intervention auprès des communautés culturelles.

Enfin, il faudrait *accroître la recherche multidisciplinaire, accentuer la collaboration* dans le domaine de la recherche sociale entre les différents réseaux œuvrant auprès de la jeunesse en difficulté et *accorder un soutien valable* à la recherche en développant les infrastructures nécessaires et en allouant de nouvelles sommes d'argent, afin de résorber l'actuel état de sous-développement de la recherche sociale.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-123 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux assure et accroisse le développement de la recherche sociale sur l'enfance et la jeunesse en difficulté sous les aspects suivants :**

a) accorder la priorité aux problèmes relatifs à la négligence envers les enfants, aux abus envers ces derniers et à la violence familiale ;

b) développer la statistique qualitative, la recherche « évaluative » et « épidémiologique » ;

c) améliorer le système de cueillette des données ;

d) accentuer la collaboration entre les différents réseaux.

3. L'ENCADREMENT ET LA FORMATION DES RESSOURCES HUMAINES

La prestation de services de qualité dans le domaine de la protection de la jeunesse exige un encadrement professionnel tant des intervenants sociaux que des intervenants judiciaires. En outre, le personnel doit avoir la formation appropriée pour œuvrer avec compétence dans un secteur où les exigences sont nombreuses et les risques élevés.

3.1 L'ENCADREMENT PROFESSIONNEL DES INTERVENANTS SOCIAUX

Analyse de la situation

L'encadrement professionnel est essentiel à toute organisation, car c'est l'une des meilleures garanties pour assurer la qualité des services. De plus, l'encadrement est un moyen privilégié pour valoriser les réalisations professionnelles du personnel. Dans le domaine de la protection de la jeunesse, un encadrement professionnel de qualité est d'autant plus nécessaire que l'intervenant a besoin que ses décisions soient endossées, décisions majeures pour des enfants et des parents et, bien souvent, difficiles à prendre. Notre groupe de travail estime donc que le support professionnel approprié est *une nécessité*, tant pour les intervenants sociaux que pour les intervenants judiciaires.

Or, les membres de notre groupe de travail constatent que l'encadrement des ressources humaines concernées par la protection de la jeunesse est insuffisant. L'intervenant social est bien souvent seul devant la détresse humaine, sans support clinique valable, obligé par ailleurs, de rendre compte de ses interventions, de justifier ses décisions et ses actions à plusieurs niveaux: table d'orientation, comité de placement, réviseur, tribunal, Commission de protection des droits de la jeunesse.

Ce contexte a pour conséquence qu'*une pratique défensive* s'est développée chez certains intervenants sociaux: on choisit l'intervention judiciaire pour ne pas avoir à rendre compte à la Commission de protection des droits de la jeunesse. Ou encore, on opte pour le placement d'un enfant dans un milieu substitut pour ne pas vivre avec la crainte qu'il lui arrive quelque chose si on le maintient dans son milieu parental.

Notre groupe de travail considère qu'un support clinique approprié éviterait ces distorsions dans la pratique professionnelle. L'un des moyens consiste à former des équipes comprenant des intervenants d'expérience et des intervenants ayant peu d'expérience. En plus d'assurer une qualité accrue dans les décisions, une telle façon de faire permettrait de réduire le délai de prise de décision.

D'autres avenues de solutions alternatives à l'encadrement apparaissent dans les recommandations formulées dans le Rapport Foucault[71] et dans le rapport du groupe de travail sur l'appli-

71 | Voir note 5.

cation des mesures.[72] De plus, la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) prévoit qu'un établissement doit préparer un plan d'action pour le développement de son personnel. Ce plan doit contenir des mesures relatives à l'accueil des employés, à leur motivation, leur valorisation et le maintien de leur compétence.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-124 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux entreprenne des démarches, en collaboration avec les établissements concernés, afin d'actualiser les recommandations et les mesures pertinentes contenues dans le Rapport Foucault et dans celui du groupe de travail sur l'application des mesures.**

R-125 **Que les instances concernées par l'intervention auprès des enfants en difficulté établissent pour leur personnel des modalités d'encadrement professionnel.**

3.2 LA FORMATION DES RESSOURCES HUMAINES

Analyse de la situation

L'application efficace de la Loi sur la protection de la jeunesse suppose une formation rigoureuse des personnes qui exercent des responsabilités auprès des enfants en difficulté et de leurs familles.

Or, notre groupe de travail a relevé de nombreuses difficultés à cet égard. En premier lieu, les intervenants ne connaissent pas suffisamment la loi et les exigences de l'intervention en contexte d'autorité. Il ne fait aucun doute, en effet, qu'une intervention non sollicitée entreprise à la suite d'un signalement ne s'effectue pas de la même façon ni suivant les mêmes règles que celles entreprisent à la suite d'une demande d'aide spontanée. Ensuite, la loi fait appel à des intervenants de diverses formations qui souvent comprennent mal leurs responsabilités respectives, n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, n'utilisent pas le même langage et n'agissent pas dans la même perspective. Enfin, on constate que les jeunes qui sortent des universités ne connaissent pas les exigences pratiques de cette loi, qui a été adoptée il y a treize ans. Il y a donc lieu de s'interroger sur la formation de base donnée dans les universités.

Pour remédier à ces difficultés qui persistent depuis la mise en vigueur de la loi, nous proposons trois solutions.

Premièrement, la mise en place de *programmes de formation offerts de façon permanente* sur les aspects suivants :

72 | Voir note 11.

- la compréhension de la Loi sur la protection de la jeunesse, encore mal connue, et celle des changements intervenus depuis 1979, qui ne sont pas assimilés par tous les intervenants;

- les rôles des différents acteurs du système de protection de l'enfance: c'est-à-dire ce qui est attendu de chacun; le rôle de l'avocat, le rôle du juge et celui des divers intervenants sociaux;

- les moyens d'intervenir, les façons de faire, la pratique professionnelle.

Deuxièmement, la *formation conjointe* des intervenants du réseau de la justice et celui de la santé et des services sociaux permettrait de développer chez eux une compréhension commune de la loi. À cet égard, le *Manuel de référence sur la Loi sur la protection de la jeunesse*[73] constitue, à nos yeux, un outil privilégié.

Troisièmement, les universités doivent *réviser leurs programmes* de façon à y inclure des cours qui préparent mieux leurs diplômés à intervenir dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse. Les programmes de droit, de travail social, de psychologie et de psychoéducation devraient comporter une formation spécialisée dans ce domaine, au moins à titre optionnel, pour les étudiants qui s'intéressent à l'intervention en protection de la jeunesse.

Par ailleurs, il serait opportun d'explorer les possibilités de mettre sur pied un programme de deuxième cycle — maîtrise ou certificat — axé sur l'intervention auprès de la jeunesse. Ce programme comporterait des enseignements théoriques et pratiques et serait ouvert aux diplômés de premier cycle des disciplines concernées. Il aurait pour objectif l'acquisition de connaissances spécialisées et le développement d'une perspective interdisciplinaire. Les diplômés ainsi formés devraient être en mesure d'exercer une influence déterminante dans leur milieu d'intervention; ils seraient particulièrement bien outillés pour exercer des fonctions d'encadrement, de formation et de liaison.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-126 **Que les instances concernées des réseaux de la justice et de la santé et des services sociaux développent et assurent la mise en place de programmes de formation continue dans chacun des établissements engagés dans la protection de la jeunesse, de même que des programmes de formation conjointe destinés aux intervenants sociaux et aux intervenants judiciaires.**

R-127 **Que les ministères de la Justice et de la Santé et des Services sociaux fassent les représentations nécessaires auprès du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et auprès des universités, d'une part, afin que les**

73 | Voir note 18.

programmes universitaires de premier cycle en droit, en travail social, en psychologie et en psychoéducation, comportent des cours portant sur l'intervention en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse et son application, et d'autre part, afin que soit explorée la possibilité de mettre sur pied un programme de deuxième cycle axé sur l'intervention auprès de la jeunesse.

4. LA CONCERTATION ENTRE LES INTERVENANTS ET ENTRE LES RÉSEAUX

Analyse de la situation

Notre groupe de travail considère comme un problème majeur le manque de concertation entre les divers intervenants concernés par l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, notamment entre ceux du secteur de la justice, ceux du secteur de la santé et des services sociaux et ceux du secteur de l'éducation. La jonction nécessaire, pourtant souhaitée à différents niveaux, est tout simplement déficiente entre ces secteurs d'intervention.

Ce problème est apparu à la suite de la dissolution de la table centrale de consultation et de concertation, mécanisme autrefois sous la responsabilité de la Commission de protection des droits de la jeunesse.[74]

Les lacunes dans la concertation engendrent de nombreux problèmes: les rôles et fonctions des intervenants relevant d'autorités différentes ne sont pas toujours perçus clairement; chacun est porté à se cantonner dans le rôle qu'il considère être le sien et se déclare incompris des intervenants de l'autre secteur, etc. Il en résulte que les intervenants ont le sentiment que la Loi sur la protection de la jeunesse est la source des difficultés, alors qu'il s'agit plutôt de problèmes liés à son application.

Afin d'endiguer la détérioration des relations entre les intervenants des divers secteurs concernés et afin d'améliorer de façon significative la concertation entre les différents acteurs du système de protection de l'enfance, des mécanismes de concertation, de liaison et de coordination doivent être mis en place, tant sur le plan national, que sur le plan régional ou local.

Sur le plan national, notre groupe de travail préconise l'instauration d'un mécanisme de concertation socio-judiciaire chargé, d'une part, d'ajuster les politiques, programmes et pratiques pour développer une intervention cohérente auprès des jeunes en difficulté et, d'autre part, chargé de préciser les responsabilités et les limites de chaque secteur et de résoudre les problèmes de liaison entre eux. Un tel mécanisme de concertation aiderait les intervenants, les établissements et les organismes concernés à poursuivre des objectifs communs en matière de protection de la jeunesse.

74 | On se rappellera que, lors des modifications apportées à la Loi sur la protection de la jeunesse en 1984, le pouvoir d'enquête de la Commission était renforcé et son pouvoir de surveillance était élargi. Par ailleurs, les autres responsabilités que cet organisme assumait antérieurement, notamment en matière de concertation, devaient être remplies par les ministères et organismes concernés.

Notre groupe de travail propose donc, sur le plan national, la mise en place du mécanisme de concertation sociojudiciaire suivant :

- un comité interministériel formé conjointement par les autorités responsables et prévoyant des rencontres périodiques, une ou deux fois par année, réunissant des représentants du secteur de la justice et du secteur de la santé et des services sociaux, afin de discuter des problèmes d'application de la loi.

Notre groupe de travail souligne l'importance primordiale d'un tel mécanisme de concertation.

Sur les plans régional et local, des mécanismes de concertation sont aussi requis, d'une part, pour résoudre les problèmes d'ajustement propres à une région, à une sous-région ou à une communauté et, d'autre part, pour compléter l'action du mécanisme sociojudiciaire créé au plan national.

La Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) prévoit l'instauration de tels mécanismes, notamment les plans régionaux d'organisation de services qui exigent la collaboration des établissements, des organismes communautaires, ainsi que des intervenants des secteurs d'activités ayant un impact sur la santé et les services sociaux. De plus, la régie régionale doit collaborer, en matière de santé et de bien-être de la population, avec les autres organismes de la région, notamment les municipalités, les directions régionales des ministères et des organismes gouvernementaux, les établissements du réseau de l'éducation et les organismes socio-économiques.

Les mécanismes de concertation créés pour la protection de la jeunesse devront être souples, adaptés à la réalité de chaque région et sous le leadership de l'instance désignée par les intervenants concernés.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-128 **Que le ministère de la Justice et le ministère de la Santé et des Services sociaux mettent en place, au plan national, un comité interministériel formé conjointement par les autorités responsables et prévoyant des rencontres statutaires, une ou deux fois par année, qui réuniront des représentants du secteur de la justice et du secteur de la santé et des services sociaux, afin de discuter des problèmes d'application de la loi.**

R-129 **Que les régies régionales mettent en place, aux niveaux régional et local, des mécanismes de concertation entre les intervenants du secteur de la justice, les intervenants du secteur de la santé et des services sociaux et, le cas échéant, les intervenants du secteur de l'éducation.**

5. LA SÉCURITÉ PHYSIQUE DES INTERVENANTS

Analyse de la situation

Des intervenants que notre groupe de travail a rencontrés ont fait état d'un phénomène relativement nouveau, mais qui pose un problème sérieux. Il s'agit, entre autres, de menaces verbales ou physiques ou d'agressions physiques dont les intervenants sont victimes ainsi que les membres de leur famille.

Dans certaines situations, une action conjointe avec les policiers serait mutuellement avantageuse.

Il apparaît donc essentiel que des moyens soient pris pour assurer une meilleure protection des intervenants sociaux et leur sécurité.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-130 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Sécurité publique s'assurent que des moyens soient pris afin de garantir la protection et la sécurité des intervenants sociaux dans les situations qui risquent d'être une source de violence pour ces intervenants.**

6. L'INFORMATION DE LA POPULATION

Analyse de la situation

Au moment de la mise en vigueur de la Loi sur la protection de la jeunesse en 1979, une importante campagne d'information a permis à la population et aux enfants d'être sensibilisés aux principales dispositions de cette nouvelle loi. Il en a été de même en 1984, au moment où des modifications majeures étaient apportées à cette loi. Depuis ce temps, aucune information planifiée au niveau national n'a été donnée aux jeunes et aux enfants.

Notre groupe de travail estime qu'il importe d'informer la population, les parents et les enfants de façon continue et qu'il faut, à cet égard, élaborer une véritable stratégie d'information. Il serait particulièrement pertinent et souhaitable de mener auprès de la population une campagne d'information portant sur la responsabilité parentale et la valorisation des parents, notamment sur les responsabilités qui leur sont dévolues par le Code civil. Par la suite, on pourrait diffuser de l'information portant spécifiquement sur la Loi sur la protection de la jeunesse.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-131 **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Justice conçoivent et appliquent des programmes d'information visant la population et, plus précisément, les parents, relativement à leurs responsabilités parentales et à l'importance de leur rôle envers leurs enfants.**

7. LA DÉSIGNATION D'UN ÉTABLISSEMENT À TITRE D'INSTITUT UNIVERSITAIRE DÉDIÉ À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Analyse de la situation

Nous avons déjà indiqué, qu'en outre de l'intervention proporement dite, d'autres fonctions importantes doivent être assumées dans le domaine de la protection de la jeunesse, notamment la recherche, l'encadrement et la formation des ressources humaines, la concertation, la coordination et l'information.

Notre groupe de travail s'est interrogé sur la façon d'assumer l'ensemble de ces responsabilités, de façon complète et cohérente. Après avoir exploré diverses possibilités, nous estimons que la mise sur pied d'un institut universitaire au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux permettrait d'assumer certaines de ces responsabilités.

> *« Bien que la raison d'être des établissements consiste à fournir des services de santé et des services sociaux à la population, leur rôle en matière d'enseignement et de recherche est indispensable à l'actualisation de cette mission.*
>
> *« Toutefois, les établissements du réseau se retrouvent dans des situations très différentes tant en ce qui a trait à leur degré de participation à l'enseignement et à la recherche qu'en regard du soutien et de la reconnaissance dont ils bénéficient pour cette participation. »*[75]

En effet, dans le secteur de la santé, il existe un grand nombre de centres hospitaliers universitaires. Par contre, dans le secteur social, cette formule n'existe pas, malgré la volonté d'y développer la recherche et l'expertise acquises. Or, nous l'avons souligné précédemment, il existe des problèmes sociaux importants liés aux situations de jeunes en besoin de protection.

C'est pourquoi le ministre de la Santé et des Services sociaux entend-il favoriser la création d'instituts universitaires dans les domaines reliés aux problèmes sociaux.

À cette fin, l'article 90 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) prévoit:

75 | *Une réforme axée sur le citoyen*, Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, décembre 1990, p. 55.

« Le ministre peut, après avoir consulté le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, désigner institut universitaire tout centre exploité par un établissement qui en plus d'exercer les activités propres à la mission d'un tel centre, dispense des services de pointe dans un domaine interdisciplinaire particulier, participe à la formation des professionnels travaillant dans le domaine de la santé et des services sociaux selon les termes d'un contrat d'affiliation conclu conformément à l'article 110, gère un centre de recherche ou institut de recherche reconnu par un organisme voué au développement de la recherche sociale et évalue des technologies ou des modes d'intervention reliés à son secteur de pointe. »

En vertu de cet article, le ministre a la discrétion de désigner « institut universitaire », entre autres, un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse, ou un centre de réadaptation ou les deux s'ils répondent aux caractéristiques prévues à l'article 90.

Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, le ministre pourrait ajouter d'autres facteurs supplémentaires à ceux prévus à l'article 90, en autant qu'ils puissent s'inscrire dans les objectifs de la loi et respecter l'intérêt général de la population.

En effet, l'article 2 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42) prévoit qu'un mode d'organisation des ressources soit établi pour :

- favoriser la participation de tous les intervenants des différents secteurs d'activités de la vie collective dont l'action peut avoir un impact sur la santé et le bien-être ;
- favoriser la prestation efficace et efficiente de services de santé et de services sociaux, dans le respect des droits des usagers de ces services ;
- promouvoir la recherche et l'enseignement de façon à mieux répondre aux besoins de la population.

Le ministre pourrait donc, avant de reconnaître un centre comme « institut universitaire », ajouter des facteurs supplémentaires tels que la participation de divers intervenants concernés par l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, notamment ceux du secteur de la justice et du secteur de l'éducation et la mise en place de programmes de formation communs à ces intervenants.

La mise en place d'un institut universitaire dédié à la protection de la jeunesse permettrait que les fonctions suivantes soient assumées :

- assurer la réalisation d'études et de recherches reliées à la problématique des jeunes en besoin de protection ;
- préparer, réunir et diffuser la documentation relative aux jeunes en besoin de protection, ainsi qu'aux services et aux avantages qui sont offerts à eux et à leurs parents ;

- solliciter et recevoir les opinions et recommandations de personnes et d'organismes qui interviennent auprès des enfants en difficulté et être un lieu d'échanges pour ces intervenants ;

- évaluer ou faire évaluer des problématiques particulières afin d'assurer la qualité des services et d'agir à cette fin sur les systèmes.

Il importe de préciser que notre groupe de travail considère que les termes d'un tel mandat pourrait également s'appliquer aux jeunes contrevenants.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-132 **Que le ministre de la Santé et des Services sociaux considère la possibilité de désigner « institut universitaire », entre autres, un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse, ou un centre de réadaptation, ou les deux.**

Chapitre II

LE RÉGIME DE CONFIDENTIALITÉ

À l'occasion des consultations menées par notre groupe de travail, des personnes et des groupes ont exposé divers problèmes relatifs au régime de confidentialité prévu par la Loi sur la protection de la jeunesse et ont présenté plusieurs demandes concernant la transmission et la consultation des dossiers, la communication de renseignements nominatifs, la confidentialité d'un dossier porté en appel, les avis à la Commission de protection des droits de la jeunesse, la conservation des signalements non retenus et la conservation des dossiers aux fins d'archives.

Nous avons analysé chacun de ces volets du régime de confidentialité et formulé des recommandations.

1. LES DISPOSITIONS LÉGALES CONCERNANT L'ACCÈS, L'UTILISATION ET LA CONSERVATION DES DOSSIERS

Analyse de la situation

Contrairement à la Loi sur les services de santé et les services sociaux, de même que la Loi ontarienne sur les services à l'enfance et à la famille, ainsi que la Loi fédérale sur les jeunes contrevenants, la Loi sur la protection de la jeunesse ne regroupe pas, dans un chapitre particulier, l'ensemble des dispositions concernant l'accès, l'utilisation et la conservation des dossiers.

Ces dispositions se retrouvent notamment aux articles 11.2, 26, 26.1, 27, 36, 37.1 à 37.4, 41, 62, 63, 68, 83, 94, 96 à 98, 134, 135 et 155, c'est-à-dire çà et là dans le texte de loi. Il devient alors difficile d'établir les liens nécessaires entre ces dispositions et de bien cerner le régime particulier de confidentialité prévu par la Loi sur la protection de la jeunesse.

Afin d'assurer la protection de la vie privée des enfants et de leurs parents, il est nécessaire de circonscrire de façon plus précise les règles qui régissent l'accès, l'utilisation et la conservation des dossiers.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-133 **Que la Loi sur la protection de la jeunesse regroupe dans un chapitre l'ensemble des dispositions qui régissent le régime particulier de confidentialité concernant la protection de la vie privée des enfants et de leurs parents, soit l'accès, l'utilisation, la conservation et la destruction des dossiers tenus en vertu de cette loi.**

2. LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS NOMINATIFS

Analyse de la situation

L'article 11.2 de la Loi sur la protection de la jeunesse établit un régime particulier relativement à la communication des renseignements nominatifs obtenus par le directeur de la protection de la jeunesse et par la Commission de protection des droits de la jeunesse en vertu de l'application de cette loi.

Cet article stipule que :

> *« Malgré l'article 53 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), une information obtenue dans le cadre de l'application de la présente loi concernant un enfant ou ses parents et permettant de les identifier, est confidentielle et ne peut être révélée sans le consentement de l'enfant de 14 ans ou plus dans la mesure où l'information le concerne ou sans le consentement des parents dans les autres cas. Elle peut également être révélée sur l'ordre d'un tribunal judiciaire. »*

Ainsi, seul l'enfant de 14 ans ou plus, ses parents ou un tribunal judiciaire peuvent libérer de cette obligation de confidentialité le directeur de la protection de la jeunesse, ou les personnes autorisées par lui, ou encore la Commission de protection des droits de la jeunesse.

Dans le domaine de la santé et des services sociaux, d'autres lois établissent un régime particulier de communication de renseignements nominatifs. C'est le cas, entre autres, des articles 19 et 21 à 24 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (1991, chap. 42). L'objectif du législateur est de conserver la confiance des personnes qui requièrent des services à l'égard des dispensateurs de ces mêmes services.

Compte tenu de son mandat de protéger l'enfant, le directeur de la protection de la jeunesse doit également conserver la confiance des personnes qui signalent les situations d'enfants en besoin de protection et éviter que ses actions découragent les gens à signaler des situations. La crédibilité d'un système qui a fait ses preuves est un enjeu important. L'augmentation constante, depuis 1979, des signalements faits aux directeurs de la protection de la jeunesse démontre la confiance de la population envers ces derniers.

Dans ce contexte, *faut-il libéraliser le régime de confidentialité?* Le directeur de la protection de la jeunesse obtient ses informations dans l'exercice d'un mandat d'autorité qui lui est consenti de façon exceptionnelle, pour protéger des enfants. C'est pourquoi, laisser une discrétion trop grande au directeur de la protection de la jeunesse de communiquer des renseignements confidentiels pourrait remettre en question son rôle dans la population. Cela pourrait également contribuer à faire diminuer le nombre de signalements faits par les citoyens et les établissements: écoles, garderies, centres de réadaptation, centres hospitaliers, etc. Encore aujourd'hui, une réticence subsiste chez certains professionnels à signaler des situations d'enfants en besoin de protection; une telle réticence risquerait de s'accentuer si les règles relatives à la confidentialité étaient libéralisées.

Malgré ces mises en garde, fort légitimes, notre groupe de travail est d'avis *qu'il convient d'assouplir les règles actuelles* afin que la communication de renseignements nominatifs puisse se faire facilement, *dans certaines circonstances*, pour assurer la protection des enfants.

Ainsi, lorsqu'un enfant est victime d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou lorsque sa santé physique est menacée, il faut rechercher le meilleur moyen d'assurer sa protection, ce qui est la raison d'être de la loi. Trois moyens peuvent alors être utilisés par le directeur de la protection de la jeunesse: appliquer une mesure volontaire auprès de l'enfant et de sa famille, saisir le tribunal de la situation, communiquer, le cas échéant, des renseignements aux policiers au fins d'une enquête en vue d'une poursuite criminelle.

L'article 11.2 exige que l'information ne puisse être révélée, sauf avec le consentement de l'enfant de 14 ans ou plus lorsque l'information le concerne, ou avec le consentement des parents dans les autres cas, ou à la suite d'une décision du tribunal. Ces exigences s'appliquent également à la communication de renseignements nominatifs à un corps de police.

Or, l'expérience des dernières années démontre que ces règles causent des difficultés importantes lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des enfants, notamment afin que les auteurs d'abus soient traduits devant les tribunaux.

Il faut également mettre en relief l'importance de la mission de l'État en ce qui concerne l'administration de la justice, y compris la mise en œuvre des dispositions à caractère criminel ou pénal. Les enfants ont droit à toute la protection que leur accordent nos lois et l'approche criminelle ou pénale constitue, elle aussi, dans certaines circonstances, un moyen efficace pour y parvenir.

C'est pourquoi, les dispositions de l'article 11.2 ont des effets négatifs importants sur le plan de la protection des enfants et de l'administration de la justice dans les situations d'abus sexuels et de violence à l'égard des enfants. Elles sont source d'importantes difficultés dans la transmission d'information entre le directeur de la protection de la jeunesse et la police, d'une part, et les substituts du procureur général, d'autre part.

L'assouplissement proposé par notre groupe de travail doit toutefois s'appuyer sur les préalables suivants :

- la crédibilité du système de protection doit être assurée, afin de conserver la confiance des personnes qui signalent des situations au directeur de la protection de la jeunesse ;
- la protection la plus grande possible doit être assurée aux enfants, par les moyens prévus aux lois, y compris, le cas échéant, l'application du Code criminel et des dispositions en matière pénale.

Ces réflexions amènent donc notre groupe de travail à proposer, en premier lieu, que soit maintenu le principe selon lequel un renseignement confidentiel ne peut être divulgué qu'avec le consentement de la personne concernée ou l'ordre du tribunal, sous réserve de certains ajustements.

D'autre part, nous proposons que la Loi sur la protection de la jeunesse prévoit des exceptions permettant la communication de renseignements sans le consentement de la personne concernée ou l'ordre du tribunal, notamment lorsque l'enfant est victime d'abus sexuels, soumis à de mauvais traitements physiques ou lorsque sa santé physique est menacée.

Enfin, il nous apparaît important que soit assouplie la procédure judiciaire relative à une demande de communication de renseignements.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-134 **Que la Loi sur la protection de la jeunesse maintienne le principe selon lequel un renseignement confidentiel ne peut être communiqué qu'avec le consentement de l'enfant de 14 ans ou plus, dans la mesure ou le renseignement le concerne, ou avec le consentement des parents dans les autres cas, ou encore sur l'ordre d'un tribunal.**

R-135 **Que la Loi sur la protection de la jeunesse soit modifiée aux fins suivantes :**

a) Introduire certains ajustements de sorte que :

1) le consentement, dans la mesure où les renseignements concernent un enfant de moins de 14 ans, soit donné par les parents ou l'un d'eux ;

2) le consentement puisse être donné par l'enfant de 14 ans ou plus lorsque les renseignements le concernent et ce, malgré le deuxième alinéa de l'article 53 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ;

3) la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec puisse ordonner

la communication de renseignements non seulement pour assurer la protection de l'enfant directement concerné, mais également celle d'un autre enfant;

4) l'obtention du consentement de la personne concernée ne soit pas une condition préalable à l'obtention d'une ordonnance judiciaire de divulgation;

5) les pouvoirs de tout tribunal judiciaire d'ordonner la communication de renseignements dans l'exercice de ses attributions soient préservés.

b) Prévoir des exceptions permettant la communication de renseignements sans le consentement de la personne concernée ou l'ordre du tribunal, de façon à ce que:

1) un tel renseignement puisse être communiqué:

- à toute personne, organisme ou établissement à qui la Loi sur la protection de la jeunesse confie des responsabilités envers un enfant, si cette communication est nécessaire à l'application de cette loi;

- au procureur général si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à cette loi;

2) le directeur de la protection de la jeunesse ou un membre de son personnel qu'il autorise, lorsque l'enfant est victime d'abus sexuels, est soumis à de mauvais traitements physiques ou lorsque sa santé physique est menacée, puisse, afin d'assurer la protection de cet enfant ou celle d'un autre enfant, communiquer un renseignement s'y rapportant à un corps de police ou au procureur général dans l'un ou l'autre des cas suivants:

- la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis par une personne autre que les parents de l'enfant;

- la communication est nécessaire en raison de l'urgence ou la gravité de la situation.

c) Préciser la procédure lorsque la communication est ordonnée par la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec et, à cette fin, prévoir:

1) que la demande puisse être présentée soit par le directeur de la protection de la jeunesse ou un membre de son personnel autorisé, soit par la Commission de protection des droits de la jeunesse dans l'exercice de leurs attributions respectives, soit par le procureur général;

2) **que cette demande puisse être présentée par requête, laquelle est instruite et jugée d'urgence.**

d) **Apporter à la loi diverses autres modifications et, plus spécifiquement, prévoir que le fait de donner accès sciemment à un renseignement, contrairement aux dispositions de cette loi, constitue une infraction à cette loi.**

3. LA CONSULTATION DES DOSSIERS

Analyse de la situation

L'article 36 de la Loi sur la protection de la jeunesse ne permet au directeur de la protection de la jeunesse de consulter un dossier tenu par un établissement que dans les seules situations d'un enfant victime d'abus sexuels ou de mauvais traitements physiques, ou dont la santé physique est menacée par l'absence de soins appropriés.

Ainsi, dans les différentes autres situations prévues aux articles 38 et 38.1 de la loi, le directeur n'a pas d'office accès aux informations qui peuvent déjà être connues des établissements sur la situation de l'enfant, ce qui le prive d'éléments pertinents dans ses prises de décision, notamment lors de l'évaluation de la situation sociale de cet enfant.

Il apparaît que, dans l'exercice de ses responsabilités, le directeur de la protection de la jeunesse devrait avoir le même pouvoir de consultation des dossiers que celui conféré à la Commission de protection des droits de la jeunesse à l'article 26, soit de consulter tout dossier pertinent à la situation d'un enfant.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-136 **Que l'article 36 de la Loi sur la protection de la jeunesse soit amendé de façon à prévoir que le directeur, de même que toute personne qui agit en vertu de l'article 32 ou de l'article 33, si, dans ce dernier cas, cette personne est autorisée par le directeur de la protection de la jeunesse pour des fins d'évaluation de la situation sociale de l'enfant, puissent consulter le dossier pertinent à la situation d'un enfant, constitué dans un établissement au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.**

4. LA CONFIDENTIALITÉ DU DOSSIER PORTÉ EN APPEL

Analyse de la situation

L'article 111 de la Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que les dispositions contenues aux articles 96 à 98, relatives à la confidentialité, s'appliquent en matière d'appel devant la Cour supérieure. Or, en vertu de l'article 129, seul l'article 98 est applicable lors d'appel devant la Cour d'appel.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-137 Que l'article 129 soit modifié afin que les articles 96 et 97 s'appliquent lors d'appel à la Cour d'appel.

5. LES AVIS TRANSMIS À LA COMMISSION DE PROTECTION DES DROITS DE LA JEUNESSE

Analyse de la situation

Les articles 41 et 63 prévoient que le directeur de la protection de la jeunesse doit transmettre des avis à la Commission de protection des droits de la jeunesse dans les deux situations suivantes :

- dans le cas où il retient le signalement d'un enfant victime d'abus sexuels ou soumis à de mauvais traitements physiques ;
- dans le cas d'une mesure d'hébergement prononcée par le tribunal.

Lors des consultations, des organismes ont demandé à notre groupe de travail que ces avis obligatoires soient abolis. En 1979, ces avis se justifiaient en raison du mandat d'examen exercé par la Commission de protection des droits de la jeunesse. Toutefois, depuis 1984, la Commission n'a plus ce mandat. C'est pourquoi il faut évaluer la pertinence de conserver ces avis.

Nous considérons que ces avis n'ont pas vraiment d'utilité, compte tenu que le fichier central de la Commission n'est pas régulièrement et globalement alimenté d'informations permettant au directeur de la protection de la jeunesse de vérifier si un dossier concernant un enfant a déjà été ouvert dans une autre région.

Deux avenues sont possibles :

- maintenir et améliorer la transmission d'informations à la Commission afin de disposer d'un fichier central aux fins de mieux suivre les déplacements des enfants et de leur famille d'une région à l'autre. Ceci exige que la Commission de protection des droits de la jeunesse reçoive un ensemble d'informations additionnelles à celles qu'elle obtient actuellement ;

- abolir ces avis en laissant aux directeurs de la protection de la jeunesse le soin d'établir les modalités leur permettant d'échanger adéquatement de l'information afin de suivre les déplacements des enfants et de leur famille et d'éviter ainsi le chevauchement de services d'une région à l'autre.

Notre groupe de travail est d'avis que le fichier central est un moyen dont doivent se doter les directeurs de la protection de la jeunesse. En revanche, compte tenu des recommandations en matière d'hébergement dit « sécuritaire », la Commission de protection des droits de la jeunesse doit recevoir des avis de cet hébergement.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-138 **Que les articles 41 et 63 de la Loi sur la protection de la jeunesse soient supprimés.**

R-139 **Que les directeurs de la protection de la jeunesse puissent disposer d'un fichier central dont l'accès est limité et qui répond à des règles strictes de confidentialité.**

6. LA CONSERVATION DU SIGNALEMENT NON RETENU

Analyse de la situation

L'article 37.1 de la loi prévoit que le directeur de la protection de la jeunesse doit détruire toute information qu'il a reçue concernant un signalement dès qu'il décide de ne pas le retenir.

Une telle destruction immédiate peut priver le directeur de la protection de la jeunesse d'informations importantes sur l'enfant lorsqu'un deuxième signalement lui est fait dans un court intervalle de temps. Cela ne permet pas non plus à la Commission de protection des droits de la jeunesse d'évaluer la pertinence de la décision du directeur de la protection de la jeunesse de ne pas retenir le signalement, lorsque l'enfant ou ses parents ne sont pas d'accord avec sa décision. La Commission ne peut non plus intervenir sur la base d'une lésion de droits.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-140 **Que l'article 37.1 soit modifié afin de prévoir, qu'à compter de la date de sa décision de ne pas retenir un signalement, le directeur de la protection de la jeunesse puisse conserver les informations pendant une période maximale de six mois.**

7. LA CONSERVATION DES DOSSIERS AUX FINS D'ARCHIVES

Analyse de la situation

L'article 98 établit qu'un dossier du tribunal concernant un enfant visé par une procédure en protection de la jeunesse doit être détruit au moment où il devient majeur.

Cette disposition, d'ordre public, a le mérite d'assurer à l'enfant la confidentialité nécessaire et qu'il ne sera pas inquiété, une fois devenu majeur, quant aux difficultés qu'il a pu rencontrer dans son enfance et son adolescence.

Cependant, la rigueur de cet article interdit, à toutes fins utiles, la conservation de dossiers aux fins d'archives publiques. Cette destruction peut priver, par exemple, des historiens ou d'autres chercheurs de reconstituer, dans quelques décennies, nos moyens d'intervention actuels en matière de protection de la jeunesse.

Il est à noter que la Loi sur les jeunes contrevenants, qui établit également un régime strict de confidentialité, prévoit à son article 45.2 une disposition relative aux archives.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-141 **Qu'un alinéa soit introduit à l'article 98 permettant la conservation de dossiers, sur une base d'échantillonnage à des fins de recherche dans la mesure où l'anonymat des personnes concernées est préservé.**

Chapitre III

LES DISPOSITIONS PÉNALES

La Loi sur la protection de la jeunesse contient, à ses articles 134 et 135, plusieurs dispositions d'ordre pénal relativement, entre autres, aux infractions suivantes: refuser de se conformer à une ordonnance, omettre de signaler une situation d'un enfant en besoin de protection, poser des actes de nature à compromettre la sécurité ou le développement d'un enfant, etc. En outre, des amendes y sont prévues, advenant que de telles infractions soient commises.

Des personnes consultées par notre groupe de travail ont demandé que des ajustements soient apportés aux dispositions pénales pour assurer un plus grand respect de la Loi sur la protection de la jeunesse et pour refléter davantage la réalité des années 1990.

1. LES NOUVELLES INFRACTIONS

Analyse de la situation

Les infractions actuellement prévues aux articles 134 et 135 ne couvrent pas toutes les situations qui constituent, dans les faits, un manque de respect à la loi. Il faut donc prévoir de nouvelles infractions ou ajuster la formulation de celles déjà prévues dans la loi.

La première situation concerne la *publication par les médias* d'informations permettant d'identifier un enfant ou ses parents, dans le cas d'une situation signalée au directeur de la protection de la jeunesse.

Actuellement, les article 83 et 135 b) de la loi n'interdisent la publication d'éléments d'information pouvant révéler le nom d'un enfant ou de ses parents, que dans le cas où le tribunal a été saisi. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'une situation analysée par le directeur de la protection de la jeunesse ou prise en charge par celui-ci lors de l'application de mesures volontaires, les médias ne sont pas obligés de protéger l'identité de l'enfant ou de ses parents. C'est ainsi que, fréquemment, des journaux publient des articles, avec photos à l'appui, relativement à des enfants dont la situation est prise en charge par le directeur de la protection de la jeunesse.

Tout en reconnaissant le droit à la liberté de presse, tel qu'il est consacré dans les chartes des droits et libertés, nous sommes d'avis que les médias ne doivent pas causer préjudice

au développement des enfants dont la situation est prise en charge en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, que cette situation ait été « judiciarisée » ou non.

De plus, il a été demandé d'une part au groupe de travail d'examiner si, à l'instar de la Loi sur les jeunes contrevenants, la Loi sur la protection de la jeunesse ne devrait pas également interdire la publication d'informations qui permettent d'identifier un enfant appelé à témoigner à l'occasion d'une procédure introduite en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse. Nous sommes effectivement d'accord pour que la loi comporte une telle interdiction.

D'autre part, des personnes nous ont rapporté d'autres situations, également à caractère délictueux, qui ne sont pas prévues actuellement dans la loi.

C'est le cas d'une personne qui en incite d'autres à ne pas signaler la situation de compromission d'un enfant au directeur de la protection de la jeunesse.

De plus, il arrive qu'un intervenant relevant du directeur de la protection de la jeunesse et n'ayant pas obtenu préalablement un mandat de pénétrer dans un lieu se voit refuser la possibilité de rencontrer un enfant, entre autres, à l'école. Or, la loi ne prévoit aucune sanction advenant un tel refus. Ce problème provient du fait que la loi ne crée par l'obligation de collaborer ou d'aider le directeur de la protection de la jeunesse lorsque celui-ci agit en vertu des responsabilités énoncées aux articles 32 et 33.

Enfin, à la suite de la publication du rapport du groupe de travail sur la lutte contre la drogue[76], il a été demandé d'adapter la législation québécoise afin de mieux contrer l'usage de drogues. Notre groupe de travail appuie tout à fait cette proposition et croit qu'il faut prévoir, dans la Loi sur la protection de la jeunesse, une infraction spécifique pour quiconque procure à des enfants des substances, par exemple de la colle, alors qu'il y a lieu de croire qu'elles seront utilisées par ceux-ci à titre de drogues ou de stupéfiants.

En conséquence, notre groupe de travail recommande :

R-142 **Que les articles 83 et 134 b) soient amendés afin d'interdire la publication de toute information permettant de révéler le nom ou l'identité d'un enfant dont la situation a fait, ou peut faire l'objet d'un signalement en vertu des articles 38 et 38.1 de la Loi sur la protection de la jeunesse.**

R-143 **Que soit intégrée à la Loi sur la protection de la jeunesse une disposition similaire à celle de la Loi sur les jeunes contrevenants aux fins d'interdire la publication de l'identité d'un enfant appelé à témoigner à l'occasion d'une procédure introduite en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse.**

76 | Rapport déposé en 1990.

R-144 **Que la Loi sur la protection de la jeunesse soit amendée de façon à prévoir une infraction dans les circonstances suivantes:**

a) lorsqu'une personne en incite d'autres à ne pas signaler la situation d'un enfant au directeur de la protection de la jeunesse;

b) lorsqu'une personne refuse de prêter aide ou assistance au directeur de la protection de la jeunesse dans l'exercice de ses responsabilités.

R-145 **Que le ministère de la Justice examine la possibilité de préciser une sanction pour tout individu qui procure à un enfant des substances dont il sait, ou devrait savoir, qu'elles serviront comme moyens d'obtenir des effets similaires à ceux que procure l'usage de drogues ou de stupéfiants.**

2. LA SANCTION

Analyse de la situation

Bien que le montant des amendes prévues aux articles 134 et 135 de la Loi sur la protection de la jeunesse ait été légèrement augmenté à la suite des derniers amendements apportés à la loi, notre groupe de travail considère que le montant maximal d'amende actuellement prévu a peu d'effets dissuasifs. À titre d'exemple, un journal qui publie des informations permettant d'identifier un enfant n'encourt qu'une amende de 625 $ à 1225 $ lors d'un premier chef d'accusation. Il en est de même pour une personne qui pose des actes de nature à compromettre la sécurité et le développement d'un enfant. Compte tenu de la gravité de ces actes, la pénalité prévue est trop faible.

Nous sommes d'avis que le montant actuel des amendes doit être haussé afin d'assurer un meilleur respect des dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse.

En conséquence, notre groupe de travail recommande:

R-146 **Que le ministère de la Justice augmente le montant des amendes actuellement prévu aux articles 134 et 135 de la Loi sur la protection de la jeunesse.**

Conclusion

Depuis l'avènement de la Loi sur la protection de la jeunesse, il y a maintenant treize ans, il faut reconnaître que des efforts considérables ont été consentis dans notre milieu, pour mettre sur pied un solide système pour protéger nos enfants en difficulté. D'une part, des milliers d'intervenants tant sociaux que judiciaires ont accepté de s'adapter à un nouveau cadre de pratique particulièrement exigeant et pour lequel il n'existait pas de modèles tout fait de fonctionnement. D'autre part, la société québécoise dans son ensemble a été largement mise à contribution par l'octroi de ressources budgétaires importantes qui ont été affectées au développement de notre réseau de protection de la jeunesse. On peut l'affirmer avec fierté! En renouvelant profondément sa loi en matière de protection de la jeunesse, le Québec s'est placé d'emblée à l'avant-garde de la plupart des sociétés occidentales.

L'entreprise est sans doute exaltante, mais elle est également ardue! Il ne faut donc pas s'étonner que des ajustements ponctuels aussi bien d'ordre législatif qu'administratif soient nécessaires pour toujours maintenir le cap sur des objectifs d'excellence. L'État est constamment interpellé à cet égard. Mais il importe que tous les membres de notre société, parents, citoyens et intervenants s'interrogent sur leurs responsabilités. La nature particulièrement alarmante des situations d'enfants en difficulté exige que soient régulièrement révisés et réévalués nos engagements individuels et collectifs à cet égard. C'est là tout le sens du rapport que notre groupe de travail dépose aujourd'hui.

Ce rapport s'adresse sans doute en tout premier lieu au ministre de la Justice et au ministre de la Santé et des Services sociaux. Mais il vise aussi tous ceux qui de près ou de loin sont concernés par la protection des enfants en difficulté. Nous tenons à le souligner, le rapport que nous déposons est le fruit de nombreuses consultations que nous avons effectuées depuis plusieurs mois auprès de jeunes, d'intervenants, de groupes et d'associations. Il est également le résultat d'un effort sérieux d'analyse aussi bien des acquis que des difficultés que connaît l'application de la loi depuis treize ans. C'est en tenant compte de ces consultations et de ces analyses que nous formulons de nombreuses recommandations qui visent à améliorer le fonctionnement des systèmes social et judiciaire de protection de la jeunesse. Nous les soumettons maintenant aux autorités gouvernementales, en nous permettant de leur rappeler qu'il nous semble impérieux qu'elles fassent très rapidement l'objet d'un choix de priorités et de l'établissement d'un plan d'action.

Nous sommes heureux de déposer le rapport de notre groupe de travail au moment où la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant vient d'être ratifiée par notre société. En adhérant aux dispositions de cette convention, nous nous engageons en quelque sorte à traduire par des gestes concrets les valeurs de partage, de solidarité et de respect de l'autre qu'elles véhiculent. Depuis de nombreuses années, le Québec s'est certes placé à l'avant-garde de la reconnaissance des droits aux personnes et aux enfants. Il a lui-même reconnu, dans sa Loi sur la protection de la jeunesse, des droits spécifiques à ses enfants en difficulté. Mais notre groupe de travail tient à rappeler que les progrès accomplis à cet égard ne doivent pas nous faire perdre de vue le chemin qu'il nous reste à parcourir. Nos enfants, en effet, dès leur naissance et cela pendant de longues années, demeurent les êtres vivants les plus vulnérables de notre monde. Ils représentent par ailleurs l'avenir le plus sûr de notre société. Il nous apparaît donc important que soient mises rapidement en place des conditions pouvant favoriser l'instauration d'un véritable partenariat entre les parents, la communauté, l'État et tous ceux qui ont à cœur la protection de nos enfants et de nos adolescents. Alors la protection de la jeunesse pourra être... plus qu'une loi!

Annexe I

PERSONNES ET ORGANISMES CONSULTÉS

ORGANISMES ET ASSOCIATIONS

L'Association des avocats et avocates en droit de la jeunesse: Maître Alain Beausoleil, Maître Johanne Doucet et Maître Patrice Hurtubise.

L'Association des centres d'accueil du Québec: Messieurs André Brunel, Réjean Tardif et Maître Michel Quintal.

L'Association des centres de services sociaux du Québec: Madame Lise Denis, Messieurs Placide Blackburn, Jean-Eudes Morin, Jacques Perreault, Jean Rousseau, Maître Omer Boudreau et Maître Michel Dubois.

Le Barreau du Québec: Maître Jean Bécotte, Maître Omer Boudreau, Maître Mario Dussault et Maître Isabelle Reither.

La Commission de protection des droits de la jeunesse: Monsieur Kevin Saville, Madame Céline Giroux, Madame Jocelyne Myre, Maître Jean-François Boulais, Messieurs Claude Buissière et Yvon Pinard.

La Commission des services juridiques: Maître Claude Boies, Maître Mario Gervais, Maître Jean Lebel, Maître Suzanne Pilon, Maître Jacqueline Prescott et Maître Mario Proulx.

PERSONNES, À TITRE PERSONNEL

Madame Édith Deleury, faculté de droit, Université Laval;

Monsieur Florian Gaudreault, directeur de la protection de la jeunesse au Centre de services sociaux Richelieu;

Madame Louisianne Gauthier, psychologue, Centre des services sociaux du Montréal métropolitain;

Monsieur Pierre Foucault, services-conseils en gestion clinique;

Monsieur André Lebon, directeur général, Centre de psychoéducation du Québec;

Monsieur Jean Métivier, Métivier & Associés, formation de personnel, programmation clinique et intervention clinique;

Maître Michel Quintal, directeur général, Le Relais Saint-François inc.

Des jeunes de centres de réadaptation:

- *Centre d'accueil de l'Escale;*
- *Centre jeunesse de Tilly;*

Des représentants des services sociaux de l'Ontario, dont *Madame Johanne Lacroix*.

PERSONNES, À TITRE DE RESPONSABLES DE TRAVAUX EN COURS

Des juges de la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse :

- *Madame la juge Ginette Durand-Brault ;*
- *Monsieur le juge Michel Durand ;*
- *Monsieur le juge André Sirois ;*

Monsieur Camil Bouchard, président du groupe de travail pour les jeunes ;

Monsieur Laurier Boucher, coordonnateur de la protection de la jeunesse, Association des centres de services sociaux du Québec ;

Monsieur Jean Harvey, Jean Harvey et associés inc., conseils en gestion ;

Monsieur René Rouleau, chef du service des programmes à la jeunesse, ministère de la Santé et des Services sociaux ;

Des représentants du groupe de travail sur l'application de mesures de protection de la jeunesse :

- *Monsieur Marc Boulanger* ;
- *Madame Suzie Lapointe.*

INTERVENANTS DES CENTRES DE SERVICES SOCIAUX

Monsieur Luc Bernard du Service d'urgence sociale, Centre de services sociaux de Québec ;

Madame Hélène Brousseau, accueil téléphonique et réception des signalements, Centre de services sociaux de Québec ;

Madame Sylvie Carrier, intervenante à l'évaluation/orientation, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain ;

Madame Pierrette Crête, intervenante à la prise en charge du bureau de service social sud-ouest (Lasalle, Verdun, ouest de l'Ile, Lachine), Centre de services sociaux du Montréal métropolitain ;

Monsieur René Gagnon, coordonnateur clinique dans la région de la Beauce, Centre de services sociaux de Québec ;

Madame Danièle Gauthier, réception et traitement des signalements, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain ;

Madame Marie-Thérèse Gendreau, intervenante à l'évaluation-orientation au bureau de Longueuil et coordonnatrice, Centre de services sociaux Richelieu ;

Madame Lina Reynald-Grenier, intervenante, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain;

Monsieur Guy Langlais, évaluation des situations de protection, Centre de services sociaux de Québec;

Madame Louise Larochelle, intervenante au service de prise en charge, Centre de services sociaux de Québec;

Madame Diane Rose, intervenante à la prise en charge au bureau de services sociaux de l'Est de Montréal, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain;

Madame Marie-Claude Salmon de la région de Thetford, Centre de services sociaux de Québec.

INTERVENANTS DES CENTRES DE RÉADAPTATION

Monsieur Louis Bégin, Centre de réadaptation l'Escale;

Madame Claire Bélanger, Centre de réadaptation Mont d'Youville;

Madame Lucie Bordeleau, Centre de réadaptation Dominique-Savio-Mainbourg;

Monsieur Jean-Paul Chalifour, Centre de réadaptation Cinquième Saison;

Madame Louise Delisle, Centre Marie-Vincent;

Monsieur Raymond Dupuis, Centre de réadaptation Dominique-Savio-Mainbourg;

Madame Denise Giroux, Centre de réadaptation Pavillon des jeunes;

Monsieur Serge Goyette, Boscoville;

Madame Louise Lemay, Centre d'accueil La Clairière;

Madame Maureen McKeorn, Centre de jeunesse Shawbridge;

Monsieur Claude Marcotte, Centre de réadaptation Le Phare;

Monsieur Alain Marcoux, Maison Notre-Dame de Laval inc.;

Monsieur Paul Roberge, Centre de réadaptation L'Escale;

Monsieur Jean-Luc Secours, Centre d'accueil La Clairière;

Madame Manon St-Hilaire, Centre Mont Saint-Patrick;

Monsieur Gilles Strasbourg, École Mont Saint-Antoine inc.

INTERVENANTS QUI DISPENSENT DES SERVICES AUX COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Madame Amanthe Bathalien, intervenante au service de la prise en charge du bureau de services sociaux Centre-Nord, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain;

Monsieur Jean-Joseph Doricent, intervenant à la prise en charge, service aux migrants-immigrants, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain;

Monsieur Marc-Léo Laroche, chef de division à l'évaluation/orientation en protection de la jeunesse;

Monsieur Manuel Moura, intervenant à la prise en charge au bureau de services sociaux du centre-ville, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain;

Madame Jeannine Munoz Bernal, intervenante à la prise en charge au bureau des services sociaux du Centre-Nord, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain.

REPRÉSENTANTS DES SERVICES SOCIAUX AUTOCHTONES

Monsieur Michel Bacon, directeur des services sociaux, Communauté de Betsiamites;

Madame Monique Chabot, intervenante sociale, Katigan-Zibi, Health and Social Services, River Desert;

Monsieur Gilbert Courtois, directeur des services de santé et des services sociaux, Bande Matimekosh — Lac John;

Madame Rheena Diabo, directrice, Kahnawake Shakotiia'Takhenhas Community Services;

Monsieur Guy Duchesneau, conseiller en services sociaux, Services de santé et services sociaux Village-des-Hurons (Wendake);

Monsieur Serge McKenzie, directeur des services de santé et des services sociaux du Conseil des Montagnais de Sept-Iles et Mani-Utenam;

Madame Joan Moar, directrice des services de santé et des services sociaux, Conseil de la Nation Attikamek;

Madame Pauline Napess, directrice des services sociaux par intérim, Mamit Innuat, Mingan;

Madame Suzie Nepton, responsable des services sociaux par intérim, Direction des services communautaires de Mashteuiatsh ;

Monsieur Jules Picard, travailleur social, Direction des services communautaires de Mashteuiatsh ;

Monsieur Richard Picard, directeur des services de santé et des services sociaux, Village-des-Hurons (Wendake) ;

Madame Anne St-Onge, directrice des services sociaux, Conseil Attikamek-Montagnais.

Annexe II

PERSONNES ET ORGANISMES AYANT SOUMIS DES MÉMOIRES

L'Association des avocats et avocates en droit de la jeunesse;

L'Association des centres d'accueil du Québec;

L'Association des Centres de services sociaux du Québec;

L'Association des psychoéducateurs du Québec;

Le Barreau du Québec;

La Commission de protection des droits de la jeunesse;

La Commission des services juridiques;

La Conférence des Conseils régionaux de la santé et des services sociaux;

Le Conseil régional Kativik de la santé et des services sociaux;

Les Contentieux des Centres de services sociaux;

La Corporation professionnelle des psychologues du Québec;

La Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec;

Les Directeurs de la protection de la jeunesse;

La Fédération des Centres locaux de services communautaires du Québec;

La Fédération des familles d'accueil du Québec;

Madame Camille Messier, agente de recherche;

Le Service d'hébergement St-Denis.

Annexe III

BIBLIOGRAPHIE

1. QUÉBEC

1.1 Documents publics

La Convention sur les droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 20 novembre 1989.

Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., chapitre P-34.1).

Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives (1991, L.Q. chapitre 42).

Projet de loi 125: *Code civil du Québec,* Assemblée nationale, première session, 34e législature, Éditeur officiel du Québec, 1990.

Loi sur l'Instruction publique (L.Q., chapitre 84).

Assemblée nationale du Québec, Journal des débats, deuxième session, 31e législature; Projet de loi 24 — *Loi sur la protection de la jeunesse,* le 24 novembre 1977, Vol. 19, no 123, p. 4323 à 4331.

Assemblée nationale du Québec, *Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse,* Éditeur officiel du Québec, 1982.

Manuel de référence sur la Loi sur la protection de la jeunesse, Gouvernement du Québec, 1989.

Office de révision du Code civil, *Rapport sur le Tribunal de la famille,* Éditeur officiel du Québec, 1975.

Conseil des Affaires sociales, *De la protection des enfants au soutien des parents,* Avis du Conseil des Affaires sociales, Québec, 1990.

Assemblée nationale du Québec, Rapport de la Commission des Institutions, *Examen du mandat, des orientations, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen,* 5 novembre 1991.

1.2 Monographies et articles

BÉLIVEAU, Pierre, *La vie, la liberté et la sécurité de la personne et la Charte des droits,* (1990) 24e Revue juridique Thémis, p. 207.

BOIES, Claude, *Réflexions sur les nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse touchant le témoignage des enfants et la recevabilité des déclarations extrajudiciaires d'enfants, in Droit et enfant,* Barreau du Québec, Formation permanente, Cowansville, 1990, Les Éditions Yvon Blais inc., p. 61.

BOISCLAIR, Claude, *La nature juridique de l'entente sur les mesures volontaires dans la Loi sur la protection de la jeunesse,* in Droit et enfant, Barreau du Québec, Formation permanente, Cowansville, 1990, Les Éditions Yvon Blais inc., p. 123.

BOULAIS, Jean-François, *Le statut et l'intérêt devant la Chambre de la jeunesse: le statut et l'intérêt des tiers, selon l'article 81, 2e al., de la Loi sur la protection de la jeunesse,* in Droit et enfant, Barreau du Québec, Formation permanente, Cowansville, 1990, Les Éditions Yvon Blais inc., p. 155.

BOULAIS, Jean-François, *Loi sur la protection de la jeunesse, texte annoté,* 2e édition (Commission de protection des droits de la jeunesse), Montréal, Société québécoise d'information juridique, 1990.

DOUCET, Johanne, *La représentation des enfants en matière familiale, in Droit et enfant,* Barreau du Québec, Formation permanente, Cowansville, 1990, Les Éditions Yvon Blais, inc., p. 103.

DUBREUIL, Christiane, *Le témoignage des enfants en droit pénal et en droit civil,* Montréal, Les Éditions Thémis, 1991.

DUMONT, Hélène, *Le contrôle judiciaire de la criminalité familiale,* Éditions Thémis, 1986.

DURANT-BRAULT, Ginette, Conférence présentée à l'occasion de la journée des droits des enfants: 20 novembre 1990.

DURANT-BRAULT, Ginette, *La Charte et la famille, Du nivellement des droits au nivellement des rôles,* Apprentissage et socialisation, vol. 14, no 2, p.135.

GAUTHIER, Louisiane, *De l'apport réel des droits au pouvoir mythique,* Apprentissage et socialisation, vol. 14, no 2, p. 138.

JOYAL, Renée, *Précis du droit des jeunes,* tome II, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1988.

JOYAL, Renée, *Précis du droit des jeunes: Les jeunes et leur famille—Les jeunes et leur patrimoine,* Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1986.

LÉTOURNEAU, Hugues, *L'avocat de l'enfant: l'expérience québécoise:* Communication présentée à Angers le 16 avril 1986, au premier Congrès national de l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée.

MÉTIVIER, Jean, *Le rôle de l'avocat de l'enfant:* Communication préparée en vue du Congrès provincial de l'aide juridique, 1981.

MERCIER, Jacinthe, *Le processus judiciaire en matière de protection de la jeunesse: à la recherche d'un modèle,* Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal en vue de l'obtention du grade de Maître en droit (LL.M.), 1990.

MESSIER, Camille, *Les troubles de comportement à l'adolescence et leur traitement en centre d'accueil de réadaptation à la suite d'une ordonnance de protection,* Commission de protection des droits de la jeunesse, 1989.

MUNOZ BERNAL, Jeannine, *Recherche évaluation sur l'intervention en négligence en bureau de services sociaux,* Cours: Méthodes de recherche évaluative, Maîtrise en service social, Université du Québec à Montréal, Session Hiver 1991.

QUINTAL, Michel et PLANTE, Micheline, *Les avocats maudits ou les maudits avocats de la Défense,* Revue québécoise de psychologie, vol. 8 no 1, 1987, p.163.

Barreau du Québec, Formation permanente, *Droit et enfant,* Les Éditions Yvon Blais inc., 1990.

Les enfants devant la justice, juges, avocats et experts témoignent, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1990.

Université Laval, *Juger et décider: Le Tribunal de la jeunesse et la protection de l'enfant,* Collection Droits et Libertés, 1986.

Sondage exclusif: Les jeunes en difficulté, un des grands soucis des Québécois; L'Accueil: vol. 18, no 2, 1991.

1.3 RAPPORTS ET DOCUMENTS

Centre de services sociaux du Montréal métropolitain, *L'avocat de l'enfant: un mandat à déterminer,* Solliciteur général du Canada, 1983.

Rapport du groupe de travail « Principes de la Loi sur la protection de la jeunesse » (document de travail: non publié), Mission québécoise d'implantation, juin 1985.

Le centre de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation: *Proposition au ministère de la Santé et des Services sociaux d'un guide d'orientation et d'organisation des centres de réadaptation pour jeunes mésadaptés socio-affectifs,* 1987.

BLANCHET, B. et PINARD, P. *Le concept de protection, une comparaison Québec-Ontario,* Dossier thématique, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Québec, 1987.

La protection des enfants est mise en cause, Association des centres d'accueil du Québec, Direction des services professionnels, novembre 1987.

Rapport du Comité de réflexion et d'analyse sur les services dispensés par les centres locaux de services communautaires (Rapport Brunet), 1987.

Protocole d'évaluation et d'intervention médico-sociale, pour la protection des enfants maltraités, 1988.

HARVEY, Jean, *Rapport sur l'analyse des activités de réception et de traitement des signalements d'évaluation et d'orientation en protection de la jeunesse*, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1988.

Protocole d'intervention visant la prévention et la correction des conduites inacceptables envers les enfants et les adolescents, 1988.

FOUCAULT, Pierre, *Rapport sur l'encadrement en protection de la jeunesse dans les centres de services sociaux*, Services-conseils en gestion clinique, 1989.

Protocole d'intervention intersectorielle dans les situations d'abus sexuels institutionnelles, 1989.

HARVEY, Jean, *Rapport sur les mesures d'urgence et le choix de régime en protection de la jeunesse*, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1989.

Cadre de référence sur l'orientation et l'organisation des centres de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1990.

LEBON, André, MÉTAYER, Diane : *Rapport synthèse : évaluation du projet de sous-régionalisation*, Carrefour des jeunes, 1990.

Rapport du sous-comité « Concept de protection » Centre de services sociaux du Montréal métropolitain, 1990.

Compte-rendu d'un forum multidisciplinaire tenu à Montréal : *Jeunesse — Intégration sociale en milieu urbain*, Secrétariat à la jeunesse, 1990.

Rapport du groupe de travail sur l'application des mesures de protection de la jeunesse : ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1991.

Avis du groupe de travail sur les *services de la protection de la jeunesse et les communautés culturelles*, non publié, 1991.

Rapport du groupe de travail pour les jeunes, ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 1991.

2. CANADA

Alberta Children's Guardian Role Study, July 1987.

Alberta News Release Children's Advocate Appointed, August 1989.

Child and Family Services Act, Statues of Ontario, 1984, c. 55, as amended, June 1990.

Child Welfare Act, Statutes of Alberta, c. C-8.1, as amended.

Children Welfare amendment Act Alberta, 1988.

Le règlement des conflits parallèles, Comité permanent de l'administration de la Justice, Gouvernement de l'Ontario, 1990.

Les enfants d'abord, Rapport du comité consultatif sur les services à l'enfance, Gouvernement de l'Ontario, 1990.

Office of the Children's Advocate Program Intent Paper, Children's Advocate Task Force, Alberta Social Services, 1988.

The Advocacy Role of the Children's Guardian, University of Calgary, September 30, 1986.

The New Children and Family Services Act: An Overview, Nova Scotia, 1990.

3. ÉTATS-UNIS

Child Abuse Prevention and Treatment Act, 42 U.S. Code 5101 et seq.

Child Protection, in Welfare, Social Services and Institutions, Alaska Statutes, c. 17.

Child Protective Services, sections 411-430; *Child Protective Proceedings,* sections 1011-1084; *Child Abuse and Maltreatment,* sections 432.1—432-12, in New-York *Social Services Law.*

Dependant Children Jurisdiction, in California *Welfare and Institutions Code,* sections 300-388.

Institute of Judicial Administration, American Bar Association, *Juvenile Justice Standards: Court Organisation and Administration,* Ballinger Publishing Company.

MAYER, Bernard et GOLTEN, Mary Margaret, *Child Protection Médiation Project,* C.D.R. Associates/Center for Dispute Resolution. Denver, Colorado, Septembre 1984, Janvier 1987.

SALVATORE, A. D'Amico, *The Development and Evaluation of a Court—Connected Juvenile Mediation Program,* Juvenile & Family Court Journal (1986) vol. 37, no 5.

WALD, Michael, *State intervention on Behalf of Neglected Children: A Search for Realistic Standards* (1975) 27, Stanford Law Review, p. 985.

4. FRANCE, BELGIQUE

DOLTO, F., RAPPORPORT, P., THIS, B.: *Enfant en souffrance,* Paris : Stock, Hanena Pernoud, 1981.

ROSENCZVEIG, Jean-Pierre, *Enfants victimes, Enfants délinquants,* Paris, Éditions Balland, 1989.

Les 10-13 ans, Revue Autrement, Série Mutations, no 123, Septembre 1991.